

1001-2652
-2745-3

LA JUSTICIA URUGUAYA

REVISTA JURIDICA



SALA

TOMO CXI



SALA

La Justicia uruguaya :

1995 Vol.111 c1



FD-UY/JU1111995C1

Directores Fundadores :

Dr. OSCAR ARIAS BARBE
Dr. EDUARDO ALBANELL MAC COLL

Directores:

Dr. EDUARDO ALBANELL MARTINO
Esc. ADOLFO ALBANELL MARTINO

Director Redactor Responsable:

Esc. ADOLFO ALBANELL MARTINO

Administrador:

WALTER ARIAS HUGHES

COPIA 1

CATALOGADA AÑO 1995

LA COMISION ADMINISTRATIVA DEL PODER LEGISLATIVO

Juan Pablo Cajarville Peluffo
Profesor Titular (UR) de Derecho Público II (Administrativo)

I. Introducción.

La Ley No. 9.427, de 28 de agosto de 1934, creó la llamada "Comisión Administrativa del Poder Legislativo", encomendándole la prestación de servicios comunes a todos los órganos de ese Poder, en sustitución de otras Comisiones previstas en leyes anteriores.

El confuso texto legal ha motivado fundadas dudas interpretativas, y la actuación de la Comisión ha dado lugar a reiteradas discusiones parlamentarias (1). Se ha discutido la constitucionalidad de su creación por ley, su naturaleza orgánica, los poderes que le competen, su régimen presupuestal, todas cuestiones de indudable trascendencia institucional y política.

Sin perjuicio de las cuestiones de esa índole, la Comisión de que se trata realiza una importante actividad administrativa de relevancia subjetiva externa; basta tener presente que de ella dependen numerosos funcionarios públicos, y que celebra con terceros contratos de importancia. La actuación de la Comisión puede entonces eventualmente violar derechos o lesionar intereses legítimos de otros sujetos.

Por lo tanto, la reflexión sobre la constitucionalidad, vigencia e interpretación de la Ley No. 9.427 tiene, además de la trascendencia institucional y política que demuestran los debates parlamentarios, inmediato interés profesional práctico.

II. Contenido de la Ley No. 9.427.

El contenido de la mentada Ley es el siguiente:

A) Establece que la "Comisión del Palacio Legislativo", prevista en las Leyes No. 7.582 de 28 de mayo de 1923 y No. 8.121 de 13 de octubre de 1927, se denominará en lo sucesivo "Comisión Administrativa del Poder Legislativo" y se compondrá de dos Senadores y dos Representantes, uno por la mayoría y otro por la minoría mayor, respectivamente, elegidos por cada una de las Cámaras, y del Presidente de la Asamblea General, que ejercerá su Presidencia. En lo pertinente, sus integrantes se renovarán anualmente, al comenzar cada período legislativo. (Ley No. 9.427, art. 1o.).

B) Las "atribuciones, facultades y cometidos" de la Comisión Administrativa son los de las anteriores "Comisión del Palacio Legislativo" ya referida y "Comisión de la Biblioteca del Poder Legislativo" instituida por Ley No. 8.417 de 31 de mayo de 1929 (Ley No. 9.427, art. 2o.), vale decir:

a) "todo lo relativo a la conservación, orden y limpieza del edificio" (Ley No. 8.121, de 13/10/1927, art. 1o.);

b) administrar la Biblioteca del Poder Legislativo, dictando su Reglamento y estableciendo su régimen interno (Ley No. 8.417, de 31/5/1929, arts. 1o. y 2o.);

1 Véase el proyecto de declaración elaborado por la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, de fecha 19 de noviembre de 1991, firmado por los senadores Sergio Abreu, Hugo Batalla, Juan C. Blanco, Enrique Cadenas Boix, Ignacio de Posadas Montero, José Korzeniak y Américo Ricaldoni, y la discusión a que dio lugar en el plenario de la Cámara, en Carpeta No. 418, Repartido No. 320 de la Cámara de Senadores. También, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores: 1o. de abril de 1992, págs. 148/152; 7 de abril de 1992, págs. 170/178; 5 de mayo de 1992, págs. 49/55; 6 de mayo de 1992, págs. 61/75; y 19 de mayo de 1992, págs. 161/162.

c) nombrar a los funcionarios de sus dependencias (Leyes No. 8.121, de 13/10/927, art. 1o. y No. 8.417, de 31/5/929, art. 2o.):

d) "remover" al personal de sus dependencias (Leyes No. 8.121, de 13/10/927, art. 1o. y No. 8.417, de 31/5/929, art. 2o.):

e) reglamentar las funciones de cada uno de sus empleados (Ley No. 8.121, de 13/10/1927, art. 5o.).

C) En cuanto a las funciones del Presidente de la Asamblea General respecto a estos servicios comunes, dispone: "Sin perjuicio de las potestades y funciones de la Comisión Administrativa referida, el Presidente de la Asamblea General ejercerá superintendencia sobre todas las dependencias a que se refieren las leyes preindicadas y podrá adontar todas las disposiciones de administración necesarias para el buen servicio, dando cuenta oportunamente a aquella Comisión" (Ley No. 9.427, art. 3o.).

D) En materia presupuestal, establece: "Las planillas correspondientes a los servicios a cargo de la Comisión de Palacio Legislativo y de la Biblioteca del mismo Poder se incluirán en el presupuesto de sueldos y gastos del Senado" (Ley No. 9.427, art. 5o.).

III. Naturaleza de la Comisión y de su función.

De lo expuesto en el numeral anterior, resulta que la "Comisión Administrativa del Poder Legislativo" es un órgano de creación legal, integrante del sistema orgánico Poder Legislativo, dotado de ciertos poderes desconcentrados (reglamentar los servicios a su cargo, nombrar y "remover" los funcionarios de su dependencia) en relación con los cometidos que se le encomiendan (conservación, orden y limpieza del edificio y administración de la biblioteca del Poder Legislativo).

La función que cumple es típicamente administrativa. Es sabido que esta función la desempeñan prácticamente todos los órganos del Estado, en algunos casos en forma principal y predominante o de principio (Poder Ejecutivo y sus dependencias), en otros en forma principal y excepcional (administraciones descentralizadas), y finalmente en otros como función accesoria de otra principal (legislativa o jurisdiccional), precisamente para hacer posible el cumplimiento de esa otra función principal.

2 JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, La Constitución Nacional, Mdeo., s/f., T. III, pág. 172.

3 Op. cit., pág. 173.

4 El primero de los ARECHAGA, comentando la Constitución de 1830, que contenía en su art. 44 una disposición similar a la vigente, adoptaba para definir el carácter "interior" del gobierno a que la disposición refiere, un criterio no material sino "geográfico": "De este precepto constitucional ... se deducen diversas e importantes consecuencias. Es la primera, que un reglamento

Demás está decir que la función administrativa adjudicada a la Comisión Administrativa, como la que corresponde a las Secretarías de las dos Cámaras y sus dependencias, se encarta en la última de las hipótesis señaladas: se desarrolla para hacer posible el cumplimiento de la función legislativa que corresponde, como principal y predominante o de principio, al Poder Legislativo.

IV. Competencia legislativa de principio para normar la organización y la actividad administrativa.

Establecido que se trata del ejercicio de función administrativa, va de suyo que se trata en principio de materia sometida a regulación por vía legislativa, tanto en lo orgánico como en lo sustancial o material.

La estructura orgánica a cuyo cargo se pone la actividad administrativa, y el régimen sustancial a que está sometida esa actividad, son típicamente materias de regulación legislativa, por supuesto que con sometimiento a lo que la propia Constitución disponga al respecto.

V. La reserva reglamentaria del art. 105 de la Constitución.

La obvia aclaración final del párrafo anterior obliga a examinar si la Constitución no excluye de la regulación legislativa, transformándola en reserva de reglamento parlamentario, la regulación de la actividad administrativa auxiliar de la función legislativa; así se ha pensado, porque nuestra Carta en el art. 105 dispone: "Cada Cámara se gobernará interiormente por el reglamento que se dicte, y, reunidas ambas en Asamblea General, por el que ésta establezca."

La alusión al "gobierno interior" delimita claramente la materia propia de tales reglamentos. Se trata inequívocamente del "reglamento interno" de cada uno de los órganos parlamentarios, típica fuente del llamado "derecho parlamentario" que contiene "las reglas de procedimiento y de funcionamiento interior de las Asambleas legislativas" (2). El maestro ARECHAGA describía así su materia (3): "Sólo cada Cámara está habilitada para establecer cómo ha de ordenar sus debates; si éstos han de ser públicos o secretos; qué género de correcciones podrá aplicar a sus miembros cuando no mantengan una conducta ordenada; cuántas comisiones de estudio se requieren para organizar eficazmente su labor; cuáles han de ser éstas; qué criterios ha de seguirse para la designación de sus miembros, etc. etc." (4). Frente a un texto no tan explí-

no puede tener fuerza obligatoria fuera del recinto de la Cámara que lo ha adoptado... como el artículo 44 de la Constitución dice que las Cámaras formarán reglamentos "para gobernarse interiormente", es indudable que las medidas que adopten en el ejercicio de esa facultad no pueden tener valor alguno fuera del local en que ellas celebren sus sesiones." (JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, Poder Legislativo, Mdeo., 1906, T. II, págs. 25/26).

cito co
propia
españ
norma
menta
trabaj
mento
compr
Cámar
de ami
la doct
Es
no est
del "g
su est
de de
auxilia
por añ
y no pa
Po.
reserva
Constit
VI. Po
La
de la L
parlame
Si
lación
ausenci
expres
emanad
de la "r
cipio (7)
Clar
compart
"conge
ser modi
ción lisa
propuest
mentos
VII. Supr
No.
Estal
5 El art.
sobre
Reglar
6 DE E
régime
págs. 7
7 CAJAL
D. Tomo C

cito como el nuestro en cuanto a la delimitación de la materia propia de estos reglamentos parlamentarios (5), la doctrina española afirma que "El objeto material de la potestad autonormativa de las Cámaras -y, por ende, del reglamento parlamentario- es la normación del funcionamiento interno y el trabajo de la Cámara" (6). La materia propia de los reglamentos a que refiere el art. 105 de la Constitución es entonces comprensiva del funcionamiento interno de cada una de las Cámaras y de la Asamblea General como reunión conjunta de ambas, consideradas como órganos en sí; es la actividad que la doctrina califica como "interna corporis".

Es claro que la materia regulada por la Ley No. 9.427 no está comprendida en el art. 105 de la Carta. No se trata del "gobierno interior" de los órganos parlamentarios, de su estructura y funcionamiento orgánicos internos, sino de dependencias que cumplen una función administrativa auxiliar pero ajena al funcionamiento del órgano en sí, que por añadidura es común a todos los órganos del Parlamento y no particular de alguno de ellos.

Por lo tanto, la Ley No. 9.427 no ha invadido materia reservada a los reglamentos previstos en el art. 105 de la Constitución.

VI. Potestad reglamentaria para normar en la materia.

La conclusión precedente no lleva a afirmar que la materia de la Ley No. 9.427 no pueda ser regulada por reglamentos parlamentarios autónomos.

Si bien se trata de materia que puede ser objeto de regulación legal, no es materia reservada a la ley. Por ende, en ausencia de ley, o en todo lo que la ley no haya regulado expresamente, puede ser normada mediante reglamentos emanados de órganos parlamentarios, porque fuera del ámbito de la "reserva de la ley" la potestad reglamentaria es de principio (7).

Claro que habiéndose dictado una ley en esa materia compartida, juega el fenómeno que la doctrina ha denominado "congelación de rango", y las soluciones legales no podrán ser modificadas o derogadas sino por otra ley. Pero la derogación lisa y llana de la Ley No. 9.427, como alguna vez se ha propuesto, para dejar librada la materia a regulación por reglamentos parlamentarios, es totalmente ajustada a derecho.

VII. Supremacía constitucional e interpretación de la Ley No. 9.427.

Establecido que la Ley No. 9.427 no es globalmente

inconstitucional por ingresar en reserva reglamentaria, corresponde examinar la adecuación de sus soluciones concretas a la Constitución, teniendo presente que en aquellos puntos en que la Ley fuera incompatible con Constituciones posteriores habría sido derogada, y que aquellas disposiciones legales que admitan más de una interpretación deberán ser interpretadas conforme a la Carta vigente (8).

A) Existencia e integración de la Comisión.

La existencia misma de una Comisión bicameral para administrar servicios comunes a las dos Cámaras, aunque no prevista en la Constitución, no puede considerarse incompatible con sus disposiciones. La única posibilidad de afirmar su inconstitucionalidad por esa razón, consistiría en suponer que no pueden existir servicios comunes a los dos Cámaras, que ambas no pueden ocupar un edificio en común o no pueden tener una biblioteca común a ambas. Sería llevar el principio de recíproca independencia de los órganos parlamentarios a extremos irrazonables. Sin perjuicio de esa recíproca independencia, los órganos parlamentarios constituyen un único sistema orgánico -el Poder Legislativo- y esa realidad por sí lleva a admitir la legitimidad constitucional de la existencia de servicios comunes.

La integración de la Comisión dispuesta por la Ley, más allá de su conveniencia o inconveniencia política pasada o presente, no puede tampoco considerarse inconstitucional.

B) Ubicación orgánica de la Comisión.

Siendo la Comisión Administrativa un órgano de creación legal que ejerce función administrativa dentro del sistema orgánico Poder Legislativo, debe concluirse que es un órgano sometido a jerarquía del jerarca máximo del sistema orgánico que integra. Pero el Poder Legislativo, desde el punto de vista administrativo, tiene la singularidad de ser un sistema con varios jefes máximos, por ende sin prevalencia jerárquica de unos sobre otros sino en situación de equivalencia institucional, y la ley no ha definido expresamente de cual de esos varios órganos jefes depende al Comisión Administrativa.

Sin embargo, la Ley No. 9.427 sí ha establecido las relaciones de la Comisión Administrativa con el Presidente de la Asamblea General, que la integra como su Presidente, así como del Presidente de la Asamblea General con todas las dependencias de la Comisión Administrativa, definiendo estas últimas como de "superintendencia", que en el caso indudablemente significa supremacía jerárquica (art. 30.). Puesto que esa línea de dependencia jerárquica se esta-

reglamentaria, en Actividad reglamentaria de la Administración, las Jornadas Ríoplatenses de Derecho Administrativo, ed. FCU, Mdeo., 1989, págs. 48/50.

8 CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., Supremacía constitucional e interpretación, en Rev. de Der. Público, No. 1, Mdeo., 1992, págs. 51 y sgts.

5 El art. 72.1 de la Constitución española de 1978 dice sobre el punto: "Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, ..."

6 DE ESTEBAN, Jorge y LOPEZ GUERRA, Luis, El régimen constitucional español, Barcelona, 1982, T. 2, págs. 74/75.

7 CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., Límites de la actividad

blece respecto al "Presidente de la Asamblea General", puede concluirse que la Comisión Administrativa debe considerarse incluida en una línea jerárquica que culmina en el órgano Asamblea General (como reunión conjunta de ambas Cámaras) (9).

C) Recursos administrativos contra sus actos.

Por lo tanto, puesto que conforme al régimen constitucional y legal vigente (Const. art. 317; Ley No. 15.869, art. 4o.) los actos de órganos sometidos a jerarquía son impugnables mediante el recurso jerárquico "para ante el jerarca máximo de dicho órgano", los actos de la Comisión Administrativa o de su Presidente serán impugnables mediante recurso de revocación ante la propia Comisión o su Presidente y jerárquico para ante la Asamblea General (10).

D) Potestad reglamentaria de la Comisión.

Las facultades reglamentarias de sus propios servicios atribuidas legalmente a la Comisión Administrativa son indudablemente ajustadas a derecho. La ley puede atribuir potestad reglamentaria a órganos sometidos a jerarquía.

E) Nombramiento y destitución de funcionarios.

La potestad de nombrar y "remover" funcionarios, atribuida por ley a la Comisión, debe ser analizada en relación con el art. 107 de la Constitución. Esta disposición prevé que "Cada Cámara nombrará sus Secretarios y el personal de su dependencia, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que deberá establecer ..."

Los funcionarios dependientes de la Comisión Administrativa no son dependientes de una Cámara ni de sus Secretarios, porque cumplen funciones comunes a ambas; no corresponde entonces que sean designados por una de las Cámaras. Otra vez, para sostener la inconstitucionalidad

de la existencia de funcionarios comunes, habría que admitir la inconstitucionalidad de la existencia de servicios comunes. Si se admite, como se ha hecho más arriba, la legitimidad de la existencia de servicios comunes, debe admitirse también la posibilidad de que existan funcionarios encargados de cumplir esos servicios.

Las potestades de nombrar funcionarios y destituirlos son por principio de todo jerarca (11). Se ha concluido más arriba que estos servicios comunes están incluidos en una línea jerárquica que culmina en la Asamblea General, por ende a ella corresponden por principio las potestades de designación y destitución. Pero como aquel principio que atribuye las mentadas potestades al jerarca no puede considerarse de rango constitucional (12) ni la Constitución atribuye expresamente esas potestades a la Asamblea General, ellas pueden ser desconcentradas por ley en favor de un órgano jerarquizado (13), como ha hecho la Ley No. 9.427 (14).

F) Estatuto de los funcionarios dependientes.

Estos funcionarios dependientes de la Comisión Administrativa no están incluidos expresamente en ninguno de los estatutos previstos en la Constitución. Pero el régimen constitucional de "estatutos múltiples" no es taxativo y cerrado, como lo demuestra el hecho de que no contiene previsión expresa respecto al estatuto de los funcionarios de un tipo de organismo estatal (los entes autónomos no industriales ni comerciales ni de enseñanza), uno de los cuales es nada menos que de existencia constitucional necesaria (el Banco de Previsión Social).

Por supuesto, alcanzan a estos funcionarios igualmente los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución para todos los funcionarios públicos, los cuales podrán ser reglamentados tanto en vía legal como reglamentaria (15).

9 Si por el contrario, se considerara que desde el punto de vista administrativo el Poder Legislativo no es un sistema orgánico único con varios jefes máximos, sino varios sistemas orgánicos separados (al menos uno por cada Cámara y otro por la Asamblea General), la solución propuesta en el texto sería aún más clara.

10 Las disposiciones reglamentarias (v. gr., art. 85 del Estatuto del Funcionario de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, ver Rev. U. de Der. Const. y Pol., No. 51/52, págs. 325 y sgts.) que dispongan que el recurso jerárquico será "ante la Presidencia", son ilegales por incompatibles con la Ley No. 15.869 art. 4o., y como tales inaplicables.

11 SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, T. I, Mdeo., vs./eds., págs. 285 y 362.

12 Por no referir a derechos, deberes o garantías "que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno", Constitución art. 72.

13 CAJARVILLE PELUFFO, Juan P., Delegación de atribuciones,

en Dos estudios de Derecho Administrativo, Mdeo., 1988, págs. 18 a 22.

14 El Estatuto del Funcionario de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, aprobado por la propia Comisión, y en vigencia desde el 27/XII/990 (ver Rev. U. de Der. Const. y Pol., No. 51/52, págs. 325 y sgts.), dispone en su art. 12 que los funcionarios podrán ser destituidos "con previa autorización de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo", y contradictoriamente, en el art. 31, que para la destitución deberá "contarse con la aprobación de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo". Pese a que ambos artículos se remiten a continuación al art. 2o. de la Ley No. 9.427, las dos soluciones son ilegales, porque legalmente la potestad de destituir ("remover", dicen las leyes Nos. 8.121 y 8.417) corresponde a la propia Comisión.

15 Conf. SAYAGUES LASO, E., op. cit., pág. 123; puede verse también supra nota 7.

G) Presupuesto de la Comisión Administrativa.

Finalmente, en materia presupuestal, el art. 5o. de la Ley No. 9.427 ha sido objeto de encontradas interpretaciones y de reiteradas discusiones parlamentarias. Se ha sostenido que la inclusión de "las planillas correspondientes a los servicios a cargo de la Comisión", "en el presupuesto de sueldos y gastos del Senado", es a mero título informativo, y que la aprobación del presupuesto de la Comisión Administrativa es competencia exclusiva de la misma; se ha sostenido también, por el contrario, que ese presupuesto debe ser aprobado por la Cámara de Senadores.

En verdad, la disposición legal no es clara al respecto, porque no establece ni expresa ni implícitamente ni una ni otra solución. Deberá optarse entonces por aquella interpretación que sea conforme al régimen constitucional (16).

La Constitución de la República establece con carácter taxativo cuales son los órganos estatales con potestad presupuestal y cuales son los procedimientos que deben cumplirse en esa materia. La interpretación del art. 5o. de la Ley como atributivo de potestad presupuestal autónoma a un órgano administrativo sometido a jerarquía, aun admitiendo que sea esa una de las lecturas posibles del texto legal, debe descartarse por tratarse de una solución reñida con el régimen presupuestal consagrado en la Carta.

El intérprete debe inclinarse por la interpretación del texto legal que lo haga conforme a la Constitución. La inclusión de las planillas de los servicios a cargo de la Comisión Administrativa en el presupuesto de sueldo y gastos del Senado para que éste las considere conjuntamente con el presupuesto de sus propios servicios, y las apruebe, modifique o rechace, es conforme al art. 108 de la Carta, que atribuye potestad presupuestal a la Cámara de Senadores, y respeta el principio constitucional de autonomía presupuestal del Parlamento y sus dependencias.

Podrá discutirse si la solución legal es o no conveniente, podrá cuestionarse si hay o no razones para que sea la Cámara de Senadores y no la de Representantes la que apruebe el presupuesto de la Comisión, o si el legislador debió imaginar alguna otra solución. Pero el legislador optó por esa vía, y no siendo incompatible con la Carta, debe considerarse vigente.

VIII. Conclusiones.

De lo expresado se extraen las siguientes conclusiones:

1) La Comisión Administrativa del Poder Legislativo es un órgano de creación legal, integrante del sistema orgánico

Poder Legislativo, dotado de ciertos poderes desconcentrados. La función que cumple es típicamente administrativa.

2) La existencia de una Comisión bicameral para administrar servicios comunes a las dos Cámaras, aunque no prevista en la Constitución, no puede considerarse incompatible con sus disposiciones.

3) La creación de una Comisión con los cometidos referidos en el numeral anterior y la regulación de su actividad, no está comprendida en la reserva reglamentaria del art. 105 de la Constitución, y es materia compartida por la ley y el reglamento; por ende, su creación y regulación por la Ley No. 9.427 no es inconstitucional ni está derogada por las Constituciones posteriores.

4) La integración de la Comisión dispuesta por la Ley No. 9.427, más allá de su conveniencia o inconveniencia política pasada o presente, no puede tampoco considerarse inconstitucional.

5) La Comisión Administrativa debe considerarse incluida en una línea jerárquica que culmina en el órgano Asamblea General (como reunión conjunta de ambas Cámaras).

6) Los actos de la Comisión Administrativa y de su Presidente serán impugnables mediante recursos de revocación y jerárquico, el último para ante la Asamblea General.

7) Las facultades reglamentarias de sus propios servicios atribuidas legalmente a la Comisión Administrativa son ajustadas a derecho.

8) También es ajustada a derecho la potestad atribuida por la Ley a la Comisión Administrativa de designar y remover a los funcionarios de su dependencia.

9) Alcanzan a los funcionarios dependientes de la Comisión Administrativa los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución para todos los funcionarios públicos, los cuales podrán ser reglamentados tanto en vía legal como reglamentaria.

10) El presupuesto de la Comisión Administrativa, proyectado por ella, será incluido en el proyecto de presupuesto de sueldos y gastos del Senado, para que éste lo considere y lo apruebe, modifique o rechace, conforme al art. 108 de la Carta.

16 CAJARVILLE PELUFFO, J.P., Supremacía constitucional e interpretación, cit., y doctrina y jurisprudencia allí citadas.