

CONGRESO DE LA NACIÓN

República Argentina

LEY 13.131 · 2003

LEY 13.131

Boletín Oficial, 30 de diciembre de 2003 · 4 artículos

Texto actualizado al 17 de noviembre de 2026

ÍNDICE

Ley 13.131

ARTÍCULO 1°. Incorpórase al Nivel 19,5 de la Planilla anexa de la Ley 10.374 las categorías de Prosecretario de la Suprema Corte de Justicia, de la Procuración General y del Tribunal de Casación Penal, Curadores Oficiales de Alineados de la Procuración General, Auxiliar Letrado Relator del Tribunal de Casación Penal y del Ministerio Público ante esta misma instancia.

ARTÍCULO 2°. Esta incorporación al nivel de revista precedente no implicará la pérdida del beneficio otorgado por la Ley 10.647 o equivalentes.

ARTÍCULO 3°. El gasto que demanden el cumplimiento de la presente Ley se afrontará con los créditos previstos en el Presupuesto General de la Administración Pública Provincial aprobado para el presente ejercicio con asignación al Poder Judicial en sus dos jurisdicciones auxiliares.

ARTÍCULO 4°. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

A C U E R D O

En la ciudad de La Plata, a 25 de febrero de 2004, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Soria , Hitters , Genoud , Kogan , Roncoroni , Pettigiani, Salas , se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B. 67.594 “GOBERNADOR PROVINCIA DE BUENOS AIRES SOBRE CONFLICTO DE PODERES (P.L.) ”.

A N T E C E D E N T E S

1. El señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires se presenta ante esta Corte y promueve un conflicto de poderes (art. 161 inc. 2º, Constitución de la Provincia) contra el Poder Legislativo, solicitando que se declare la inconstitucionalidad de la ley 13.131, sancionada definitivamente el 26-XI-03.

La norma incorpora al nivel 19,5 de la Planilla Anexa a la ley 10.374, a ciertas categorías de funcionarios de esta Suprema Corte, del Ministerio Público y del Tribunal de Casación Penal.

Tilda de inconstitucional a esta ley, que implica un gasto no previsto en el ejercicio presupuestario pertinente, por no haber sido sancionada a partir de una iniciativa suya, con lo que transgrede lo dispuesto en el artículo 103 inc. 2º de la Constitución de la Provincia.

2. Luego de remitidos los antecedentes por los presidentes de ambas cámaras legislativas, el Tribunal -por mayoría- hizo lugar a la medida cautelar suspensiva peticionada en el escrito inicial (fs. 115/118).

3. Al tomar intervención en la causa, el Sub Procurador General aconseja no hacer lugar al conflicto promovido, por cuanto, de un lado, discrepa con la vía escogida por el presentante, al entender que su reclamo debería transitar por los carriles del artículo 161 inciso 1º de la Constitución de la Provincia y, por el otro, en la medida en que estima que la ley no vulnera la cláusula del artículo 103 inc. 2º invocado por el Poder Ejecutivo.

4. Dictado el llamamiento de autos para sentencia, corresponde plantear y votar las siguientes

C u e s t i o n e s

1ª. ¿Es admisible el planteo articulado por la vía escogida?

En caso afirmativo:

2ª. ¿Es fundada la pretensión entablada?

v o t a c i O n

A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

1. En lo que concierne a la aptitud de la vía escogida por el Sr. Gobernador provincial, debe reiterarse, como ha resuelto este Tribunal en el precedente B 66.093 (del 10-XII-03), que las causas de competencia contempladas en el Artículo 161 inciso 2, primera parte, de la Constitución, configuran un proceso en el cual, bajo determinadas circunstancias, procede la declaración de inconstitucionalidad de las normas o actos involucrados en conflicto.

Ello ocurre cuando el asunto debatido exige desentrañar -por ejemplo, según acontece en el sub lite - si la Legislatura al sancionar una ley ha invadido una atribución consagrada expresamente por la Constitución a favor del Poder Ejecutivo.

En efecto, el Sr. Gobernador alega que la ley 13.131, sancionada por la Legislatura mediante el mecanismo de insistencia previsto en el artículo 110 de la Constitución, al ordenar un gasto no contemplado en el presupuesto correspondiente al año 2003, no pudo válidamente tener iniciativa en ninguna de las Cámaras porque sólo el titular del Poder Ejecutivo está investido de la potestad de propiciar la sanción de leyes que impliquen aumentar los gastos previstos en un presupuesto aprobado, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 103 inciso 2 de la Constitución Provincial.

Estamos en presencia, pues, de un caso en el que uno de los poderes del Estado denuncia el avasallamiento de sus competencias por parte de otro, que se patentiza en la especie a través de la decisión legislativa cuestionada.

Desde el punto de vista de la admisibilidad procesal y en atención al modo como ha sido planteada, es evidente que esta causa encuadra en el estricto marco señalado por el Tribunal en el precedente antes referido (B-66.093), por lo que no existe, desde esta perspectiva, obstáculo alguno para que en este trámite se decida acerca de la impugnación constitucional deducida.

Ello, claro está, no implica aseverar que esta vía pueda convertirse en el carril ordinario de revisión de la constitucionalidad de las normas estatales, ni conduce a auspiciar la recepción y tratamiento de cualquier tipo de alegación en el marco de este proceso, en tanto, de un lado, la declaración de inconstitucionalidad importa la más delicada de las funciones encomendadas a un tribunal de justicia y un acto de suma gravedad, verdadera ultima ratio del orden jurídico (CSJN, Fallos: 322:919; 323:2409; 324:920; SCBA, Ac. 50.900, “Rodríguez”, sent. de 15-11-94, “Acuerdos y Sentencias” 1994-IV-219; Ac. 60.887, “López” sent. de 24-III-98; L. 77.503, “Cardeli” sent. de 6-V-01) y, del otro, aquella

declaración debe ser consecuencia e indispensable reflejo de lo que corresponda decidir acerca de la contienda de atribuciones entre los poderes públicos. Con ese carácter ha de ser considerada la intervención de la Suprema Corte por vía del conflicto.

2. De todas maneras, por lo dicho hasta aquí y lo sostenido en el citado precedente del Tribunal, resultaría impropio acompañar en la especie el criterio sustentado por el Sr. Subprocurador General y determinar la inhabilidad de la vía escogida sobre la base de afirmar que al haber sido sancionada la ley en discusión "...por medio de un procedimiento legislativo, ...una vez dictada la norma, la única sanción previsible constitucionalmente para su decaimiento es la vía dispuesta por el [artículo 161 inciso 1º de la Constitución Provincial] y a través de los mecanismos procesales vigentes.".

Si bien es cierto que tal criterio podría predicarse cuando el reproche a la ley sólo versare sobre ciertos vicios en la formación de la voluntad legislativa -por ejemplo, en la ausencia del quórum previsto en los Arts. 104 in fine y 206 inc. "a" de la Constitución Provincial- no lo es menos que tales supuestos, con ser pasibles de cuestionamiento constitucional, no evidenciarían una contienda de poderes en tanto ningún otro órgano estaría llamado a reclamar para sí la titularidad de las atribuciones supuestamente avasalladas por la Legislatura a través del dictado de la norma censurada.

Por ello el presente caso excede el mero examen referido al iter legislativo, en la medida en que previa y principalmente supone decidir, con arreglo a la Constitución, a qué poder estatal correspondía proponer el dictado de la norma. Tal es el objeto perseguido en esta causa.

3. De allí que el pronunciamiento que en el caso incumbe a esta Corte realizar sobre la invalidez o la conformidad a derecho de la ley 13.131 a la luz del art. 103 inc. 2º de la Constitución, no pasa de ser la conclusión lógica de una determinación anterior e inherente al contenido básico de esta litis: si ha mediado o no, por parte de la Legislatura, un uso indebido de la facultad de iniciativa legal por versar sobre un aspecto de la materia presupuestaria cuya proposición es resorte privativo del Poder Ejecutivo. Tal determinación evidencia en modo elocuente la necesidad de resolver acerca de una puja de ámbitos decisorios entre ambos órganos estatales.

Obsérvese que si tal intromisión se concreta -para cuya constatación basta confrontar en el caso los antecedentes legislativos y el texto de la norma con la cláusula constitucional atributiva de la competencia afectada- la consecuencia obligada que acarreará el acogimiento del conflicto será la declaración de inconstitucionalidad de la ley 13.131. Pronunciamiento que, a más de no estar vedado por el Art. 690 del C.P.C.C., posee unas características tales, dado el carácter manifiesto de la infracción que evidencia la disposición legislativa -por carecer de un requisito mínimo e indispensable para su creación (doctr. CSJN, Fallos 256: 556; 268: 352; 311:2.580; 321:3.487; 323:2.256)- y su desvinculación de cualquier circunstancia de hecho o de aplicación, que lo equiparan a una declaración de nulidad (Arg. arts. 1047, 1050 y concs., Código Civil).

4. Establecido el marco en el que se desenvuelve el proceso de autos, no hay óbice que

formular a la declaración de inconstitucionalidad solicitada por la vía intentada, máxime cuando, como es evidente en la especie, todo conflicto de esta índole presupone la configuración de un caso , causa o controversia (doct. Arts. 116, C.N.; 161 inc. 2, 166, 171 y concs., Constitución Provincial) ¾ único supuesto en que la función jurisdiccional puede ser ejercida (doct. C.S.J.N., Fallos 317:335; considerando 2º; entre otros) ¾ . Cabe reparar, a la vez, que el trámite previsto en el segundo párrafo del artículo 689 del C.P.C.C. expresa a su modo la bilateralidad de la contienda; no enerva per se la oposición al conflicto que pudiere efectuar la contraparte y por ello no vulnera la garantía del debido proceso (Arts. 18, CN; 15, Const. Pcial.). Así, aceptando que el régimen en cuestión admite el derecho a ser oído del órgano demandado, queda incólume la regularidad del proceso; de lo contrario, habría que concluir que toda sentencia del Tribunal adoptada en los términos del Art. 690 del C.P.C.C., sea que estimase o repeliese la demanda del conflicto, y no ya, meramente, el eventual pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma que lo materializa, contravendría la garantía del debido proceso, lo cual, indudablemente, no ha sido ni el propósito del Codificador de rito, ni puede ser el norte de una interpretación funcional de los preceptos involucrados.

Al respecto, debe hacerse notar, para más, que la Legislatura no ha planteado cuestión alguna referida a la imposibilidad de abordar y resolver el planteo constitucional por la vía escogida, ni una eventual situación de indefensión de su parte (v. fs. 19/49 y fs. 50/76).

Por fin, no se advierte el impedimento en proceder a la declaración de marras, cuando se está en presencia de un asunto de puro derecho que no demanda un intrincado escrutinio para develar la infracción constitucional denunciada.

Las razones señaladas me inclinan a exponer mi voto por la afirmativa.

A la primera cuestión planteada, el señor juez doctor Hitters dijo:

Discrepo con la opinión vertida por el distinguido colega de primer voto, por los motivos que a continuación expongo.

I. INIDONEIDAD DE LA VIA INTENTADA.

1. El objeto del conflicto de poderes.

Conforme sostuve en mi voto en la causa B. 60.622 (sent. del 3-XI-1999) “el propósito cardinal del precepto incluído en el artículo 161, inc. 2º, de la Constitución de la Provincia, es conferir a la propia Provincia a través del Poder Judicial y de su máximo tribunal judicial, la competencia para arbitrar el medio de dar solución, dentro de las instituciones locales, a los conflictos que se susciten entre los poderes públicos que la integran”.

2. El planteo del señor Gobernador.

Como se ha adelantado, en estos obrados el titular del Poder Ejecutivo provincial postula la invalidación por inconstitucional de la ley nº 13.131, sancionada por el Poder Legislativo (v. fs. 1/5).

Argumenta, a tal efecto, que el artículo 3º de la norma cuestionada viola el artículo 103, inc. 2 de la carta magna local, en cuanto reserva a su iniciativa las leyes que tengan por finalidad

establecer nuevos gastos dentro de la ley de presupuesto.

Solicita, en definitiva, que esta Suprema Corte acoja el conflicto de poderes planteado y declare la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

3. El procedimiento de formación de las leyes. La vía elegida.

Del relato sucintamente efectuado en el acápite anterior, surge en forma palmaria que la pretensión impetrada no se encuentra en realidad dirigida a dirimir un conflicto de competencia entre los poderes involucrados, sino a impugnar la validez constitucional de una norma por supuestos vicios en el procedimiento reglado para su formación .

Efectivamente, la Constitución bonaerense dispone que la Legislatura fija anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos (art. 103, inc. 2º, parte inicial). A su vez, le otorga la facultad de crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia , determinando sus atribuciones, responsabilidades y dotación, con la limitación a que se refiere el primer párrafo del inciso anterior (art. 103, inc. 3º).

El artículo 104 regula el trámite para la formación de las leyes, sentando como regla que la iniciativa de toda ley se propondrá en forma de proyecto por cualquiera de los miembros de cada Cámara y también por el Poder Ejecutivo.

Tal principio encuentra excepción en el citado artículo 103, inc. 2º, cuando se trata de leyes que generen nuevos gastos dentro de la ley de presupuesto . En tal caso , la iniciativa corresponderá con exclusividad al Gobernador .

Sin entrar en el análisis del contenido del acto legislativo cuestionado, es de notar que la acción ejercida por el Gobernador se relaciona exclusivamente -como anticipé- con la infracción a la normativa indicada, vinculada con el procedimiento para la sanción de las leyes, de ahí que en realidad no existe -en mi criterio- el denunciado conflicto.

4. Por qué resulta errónea la vía elegida

a) No se respetó el derecho de defensa

Quiero dejar a salvo que la presente discrepancia no para mientes en una cuestión meramente formal -error en la vía intentada- sino que apunta a cumplir a cabalidad con los preceptos supranacionales, constitucionales y legales antes citados, ya que nuestro código procesal local fija en forma especial lo que podríamos llamar un trámite casi ordinario de amplio conocimiento (arts. 683 a 685 del C.P.C.) para hacer caer una ley -última ratio - que no puede suplirse por los carriles de los artículos 689 y 690 que regulan el conflicto de poderes, siendo éste un procedimiento, digamos, de esencia quasi contradictoria, que no debe usarse a modo de comodín para cualquier pretensión y mucho menos para descabezar una disposición legislativa que obviamente tiene un valor institucional trascedente donde -en este caso- pueda estar en juego la eventual modificación del presupuesto que indirectamente podría afectar a todos los habitantes de este Estado provincial.

Ello así, ya que dicho andarivel -el conflicto- no permite un amplio debate entre las partes , si se toma en consideración que el legitimado pasivo solo está potenciado para agregar “ los antecedentes ” (aludidos en el art.689 apartado 2do), sin que de ese modo pueda ejercer el

innegable derecho de defensa en juicio, alterándose de este modo el due process of law (arts.18 de la C.N., 15 de la Const. Pcial. y 8 del Pacto de San José de Costa Rica) ya que la sistemática adjetiva del conflicto de poderes ni siquiera prevé la posibilidad de ofrecer prueba (veáse artículo 687 para la acción de inconstitucionalidad).

Las reglas emanadas de los artículos 689 y 690 son sólo hábiles para resolver problemas de competencia entre los poderes púbicos de la Provincia (art. 689), pero nunca pueden tener la finalidad principal de abortar una normativa del poder legislativo (art. 161 inc. 2do. de la Const. local).

La excelsa función de anular una ley que poseen los jueces en un país democrático, debe ponerse en juego con mucha prudencia, teniendo en cuenta el delicado mecanismo de los frenos y contrapesos (self restraint). Desde tal perspectiva -parece obvio decirlo- los judicantes tienen una gran responsabilidad institucional como custodios de la complejidad estructural del derecho en el Estado constitucional, es decir como garantes de la necesaria y dúctil coexistencia entre la ley, los derechos y la justicia (Zagrebelsky, Gustavo, " El derecho dúctil ..." , Editorial Trotta, España, quinta edición, año 2003, págs. 29, 64 y 152).

Por lo expresado, quiero repetir que no es posible descabezar una ley sino por los carriles del debido proceso legal, que debe llevarse a cabo a través de trámite de amplio conocimiento donde las "partes" puedan ser oídas y proponer las probanzas que consideren pertinentes (art.687 del C.P.C.C.).

Sostiene además el señor juez de primer voto que la Legislatura no ha hecho ningún planteo sobre su eventual indefensión, mas cabe aclarar que en el marco del conflicto de poderes no está permitido efectuar planteos de ese tipo.

Repárese, en este orden de ideas, que en los presentes autos el accionante es patrocinado por el Asesor General de Gobierno, sin la intervención en el escrito liminar del Fiscal de Estado, cuando en la acción de inconstitucionalidad el primero de los funcionarios citados ejerce el rol de representante "demandado" (art. 686 inc.1ro.) a quién se le debe dar traslado de la pretensión.

En este pleito, como en el ensalmo de los cuentos de hadas donde "la fregona se transforma en princesa", el Asesor General de Gobierno (por medio del Asesor Ejecutivo) a quién se le debe dar traslado de la acción de inconstitucionalidad (art. 686 inc.1ro. de l C.P.C.) se "convierte" en patrocinante del actor.

El modelo de control "difuso" de constitucionalidad que reina como regla en nuestro país, donde al estilo estadounidense cada juez -no importa su jerarquía- puede ejercitar dicha inspección, sólo permite dejar en falsete a una disposición nacida del poder legislativo, si se cumple a rajatabla el postulado del debido proceso legal. Siendo ello así no debería transitarse el esquema de control concentrado -que por excepción prevé nuestro derecho público provincial en el art. 161 de la Const. local a la usanza de la constitución austríaca -Kelseniana- de 1946 (imitada luego por las Cartas Magnas de Italia, España, Portugal, entre otras)- alterando el citado principio del due process of law .-.

b) No hay conflicto de poderes .

Como ya lo anticipé, a mi criterio la vía intentada resulta errada, no sólo porque implica un desbaratamiento del postulado de la defensa en juicio, sino porque técnicamente y en puridad de verdad no existe en autos un auténtico conflicto en el sentido de los artículos 689 y 690 del Código Procesal.

En efecto, la propuesta del señor Gobernador no implica la denuncia de un avasallamiento de competencias que la Constitución le asigne al Poder Ejecutivo (art. 689 del CPC), sino que tiene en miras el análisis de la regularidad formal con que el legislador ejerció su propia misión institucional.

Siendo ello así, la vía procesal escogida (el conflicto de poderes regulado en el art. 161, inc. 2 de la ley suprema local) no resulta la idónea para encarrilar el objeto pretendido.

En mi opinión, la senda intentada tendría su cauce natural -como reiteradamente apunté- a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el art. 161, inc. 1º de dicho cuerpo (arts. 683 a 688, CPCC).

En el caso aquí ventilado, reitero, no se discute propiamente un avance o injerencia por parte del legislador en una competencia funcional del Poder Ejecutivo; ni se señala que éste se haya visto imposibilitado de ejercer una misión que le era privativa.

La sanción del cuerpo legislativo en crisis no significó asumir una competencia del ejecutivo, sino ejercer -mal o bien- una atribución típicamente parlamentaria. Que se lo haya hecho con legitimidad o no desde el punto de vista formal (es decir, que se hubieran o no satisfecho las reglas que rigen la iniciativa, de acuerdo al contenido de la ley objetada), es la cuestión de fondo que se propone debatir en autos, tal cual he sostenido y surge del escrito de inicio. Y esta discusión corresponde que sea dilucidada -como dije- a través de la acción de inconstitucionalidad y no del conflicto.

En el conflicto aparece una "lucha" entre dos poderes que se disputan la competencia para realizar un determinado acto, aquí el ejecutivo sostiene que el trámite legislativo está viciado porque no se inició a propuesta suya. En el carril escogido por la actora la cuestión se limita a saber -como ha dicho antes de ahora mi distinguido colega el Doctor Roncoroni en un caso similar (ver su voto en I. 2.278, del 14-V-03) -quién debe o puede actuar según los preceptos vigentes. Añade el nombrado juez de este Tribunal que la acción del art. 683 del C.P.C.C., no sólo tiene por objeto cuestiones entre particulares donde estén en juego derechos patrimoniales, sino también aquellas de carácter institucional (como en autos), tal cual se infiere del art. 685 de ese ordenamiento adjetivo.

5) Por qué no son de aplicación al caso de autos el viejo precedente de 1880, ni el de 2003.

Quiero poner de relieve que me ocupo en particular del viejo antecedente del año 1.880 porque ha sido la pilastra sobre la que se han apoyado mis colegas en el reciente fallo (causa B 66.093, del 10-XII-03) y en el presente expediente quien me precede en el orden de votación, para resolver y opinar que en el limitadísimo corcet del conflicto de poderes que determina el actual código procesal cvilístico -no el de 1878- se puede declarar nada menos que la inconstitucionalidad de las leyes. Y para esto no me embarco en el excesivo positivismo de la Revolución Francesa, sino que pretendo que la tarea más sutil y delicada

que ejercen los jueces como lo es romper una ley dictada -obviamente- por los representantes de la voluntad popular, se ejercite con cuidado, dándole oportunidad de defensa al Poder demandado, y por la vía adecuada.

Antes de abordar esta problemática conviene llevar a cabo un pequeño análisis histórico de la institución: "conflicto de poderes" para comprender a cabalidad el porqué de su existencia y cuáles son sus fronteras para -luego de ello- conocer su finalidad y su ámbito de aplicación.

Lo cierto es que ese instituto fue regulado por primera vez en nuestra provincia por la Carta Magna de 1873, en el inciso 2do. del artículo 156, cuyo texto permanece aún indemne en la actual. Su télesis apuntó a buscar que las disputas de competencia entre los poderes del Estado provincial se resuelvan en el mismo ámbito, y no a través del Poder Judicial de la Nación como lo habían pensado los gestores de la Constitución Federal de 1853 (véase Causa DCLI, ya citada).

Se consideró por entonces que para no alterar justamente el sistema federal; los conflictos de competencia surgidos entre los poderes de la provincia, debían resolverse por el máximo Tribunal local, y no por la Corte Nacional. Pero jamás se pensó -creo- en que a través de un trámite como el que fijan los actuales artículos 689 y 690 del vigente código, se decidiera sobre la inconstitucionalidad de las normas legislativas.

Hecha esta -como diría Cappelleti- actio finium regundorum quiero poner de resalto que el voto del colega que me precede se ha apoyado en un precedente de este Tribunal del año 1880, mas como trataré de explicar a partir de ahora -y como algo ya anticipé- los criterios basales sentados en el siglo antepasado no se compadecen con la problemática de autos.

En efecto, aquel fallo puso la pica en el código de procedimientos de 1878, por entonces aplicable (ley 1248), que no le dio al conflicto de poderes un perfil ritual independiente ya que lo reguló juntamente con la acción de inconstitucionalidad (arts. 313 a 332, 360, y 364), con la posibilidad de amplio debate y a través de un verdadero contradictorio, donde se podía proponer prueba y ejercitar ampliamente el derecho de defensa. Ello así a tal punto que el art. 370 remitía al Título VI, aplicable al recurso de inaplicabilidad de ley que en esa época tenía un trámite casi ordinario.

Si bien la Constitución de 1873, normando la competencia originaria de esta Corte, efectuó una perfecta dicotomía en su artículo 156, entre la acción (inc. 1ro.) y el conficto (inc. 2do.), marcando y diferenciado perfectamente sus limbos distintivos, exactamente lo mismo -textual- que la de 1994 y sus anteriores; lo cierto es que no hizo lo propio el código adjetivo, por eso en 1880 se pudo declarar la inconstitucionalidad de una ley, porque tratárase o no de un conflicto -en sentido propio- se respetó el due process of law .

Parece imprescindible poner énfasis en señalar que aquel viejo ordenamiento procedimental diferenciaba la vía originaria, llamada queja (jurisdicción concentrada) de la recursiva, denominada apelación (jurisdicción difusa). El artículo 360 delineó el torso de dicha queja; y los artículos 361 a 364 la fisonomía de la senda recursiva, pero -permítaseme la hipérbole- no hacía diferencia de rito entre la acción y el conflicto.

Por ello en el precedente tantas veces citado se pudo decir “si se reconoce a la Corte la facultad de casar la ley inconstitucional en el caso de los particulares (se refería al sistema difuso, es decir por apelación), no es sino una misma facultad en el fondo ejercida bajo otra forma” (aludiendo ahora al sistema concentrado, es decir a la vía originaria), aunque siempre -agrego- respetando ampliamente el derecho de defensa.

Nuestro código procesal vigente, a diferencia del antes aludido, sí ha distinguido la acción de inconstitucionalidad del conflicto de poderes confiriéndole al último un trámite muy sencillo para fallar rápidamente cuestiones de competencia.

Para mí en el antecedente referido no había un verdadero conflicto -aunque el caso es distinto al aquí ventilado- pero si lo hubiera habido, se cumplió entonces a satisfacción con el due procces of law habida cuenta que aquella disputa se promovió el 22 de agosto de 1879 y fue fallada el 24 de enero de 1880, cuando el ordenamiento ritual de 1878 estaba plenamente operativo. Tan es así que allí los legitimados pasivos -Cámara de Diputados y Senadores- tuvieron una amplia oportunidad de ejercitar su defensa, desconociendo inclusive la competencia de la Corte.

II. Conclusiones .

En definitiva, resumiendo lo hasta aquí expuesto y sin entrar, como ya dije, al fondo de la cuestión, juzgo que la vía elegida por el actor es incorrecta, pues a mi criterio el andarivel adecuado es el que determina el artículo 161, inc. 1ro. de la Const. provincial (arts. 683-688 del C.P.C.).

Comparto de ese modo el criterio del Señor Subprocurador General (ver fs. 125/129).

Además -como apunté- el conflicto de poderes es apto para resolver “ causas de competencia entre los poderes públicos de la Provincia ” (art.161 inc. 2do. de la Const. Pcial) y aquí no hay ninguna disputa de competencia, lo que se denuncia es un déficit en la construcción de la ley, que de ser cierto, le restaría validez a la misma por no acatar las reglas de la Carta Magna, y eso hace a su inconstitucionalidad; existiendo para ello un trámite específico de conocimiento (art. 161, inc. 1ro. del citado cuerpo supralegal).

A mi criterio el conflicto de poderes no puede tener como finalidad principal la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos.

El legitimado activo alude -ya lo señalé- a un error en la formación del cuestionado cuerpo normativo, algo así, para poner un ejemplo extremo, como si una ley fuera dictada por una sola Cámara. En esas circunstancias ¿el camino para dejarla sin efecto podría ser el conflicto de poderes? La respuesta negativa es una obviedad.

Por último -vuelvo a decir- que en esta danza judicial, los “bailarines” cambian sus roles con relación a la acción de inconstitucionalidad, ya que el actor es patrocinado por el Asesor General de Gobierno (en este caso el Asesor Ejecutivo) sin que en el acto inicial intervenga el Fiscal de Estado, cuando en la acción de marras el primero de lo funcionarios citados debe representar al demandado, debiéndosele dar a aquél traslado de la pretensión (art. 686, inc.1ro. del C.P.C.C.).

III. Por las razones expuestas, a la 1ª cuestión planteada doy mi voto por la negativa y propongo que, por Secretaría, se ordene la reconducción de la acción entablada como demanda originaria de inconstitucionalidad (arts, 15 y 161 inc. 1º, Constitución de la Provincia; 34 inc 5º, 36 inc. 2º y 683 y sgtes., C.P.C y C.; C.S.J.N. in re "Provincia de Santiago del Estero c/Estado Nacional", en FALLOS 307:1381).

Costas por su orden atento a la naturaleza de la cuestión planteada (art. 68 apart.2 del C.P.C.C.).

Los señores jueces doctores Genoud , Kogan , Roncoroni , Pettigiani y Salas , por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Soria, a la primera cuestión planteada también votaron por la afirmativa .

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

1. Despejada la cuestión atinente a la idoneidad de la vía del conflicto para dirimir la cuestión constitucional planteada, corresponde analizar si la ley 13.131, sancionada definitivamente por la Legislatura con fecha el 26-XI-03 es de aquéllas que, según el artículo 103 inciso 2º de la Constitución de la Provincia sólo puede ser dictada a impulso del titular Poder Ejecutivo, tal como éste lo demanda en autos.

La norma incorpora al nivel 19,5 de la Planilla Anexa a la ley 10.374, a ciertas categorías de funcionarios de esta Suprema Corte, del Ministerio Público y del Tribunal de Casación Penal.

Relata que cuando la Legislatura sancionó originariamente el proyecto de ley ahora en cuestión, procedió a observarlo en su totalidad por medio del decreto Nº 638/03, destacando -entre otras razones- que la Dirección Provincial de Presupuesto y la Subsecretaría de Finanzas habían informado que en el presupuesto del Poder Judicial vigente para el año 2.003 no se contemplaban créditos que posiblitaran la implementación de semejante iniciativa. Finalmente -continúa- la Cámara de Senadores le comunicó que en su sesión del 26-XI-03 se había rechazado el veto por unanimidad, quedando así sancionado definitivamente.

Entiende que la disposición legal es inconstitucional porque su ejecución ha de implicar un gasto no previsto en el presupuesto aprobado, y no ha sido sancionada por iniciativa suya, pese a que el artículo 103 inc. 2º de la Constitución de la Provincia le confiere en forma exclusiva la facultad de proponer leyes que importen nuevas erogaciones dentro de la ley de presupuesto.

En sustento de su pretensión invoca, como se ha dicho, lo resuelto recientemente por esta Corte en el marco de un conflicto entre las mismas partes en el que se declaró que una ley sancionada definitivamente por la legislatura era contraria a esa cláusula de la Constitución porque implicaba un gasto nuevo, no previsto en el presupuesto en ejecución a la fecha de su entrada en vigencia y no había sido propiciada por el titular del Órgano Ejecutivo (causa B 66.093, del 10-XII-03).

Después de transcribir parcialmente lo sostenido por esta Corte en aquél caso, hace

hincapié en que la ley 13.131 dispone en su artículo 3º que el gasto que demande su cumplimiento se afrontará con los créditos previstos en el presupuesto aprobado para el presente ejercicio con asignación al Poder Judicial en sus dos jurisdicciones auxiliares, de modo tal que, habiendo sido publicada en el Boletín Oficial del 29 y 30 de diciembre de 2.003, entiende que es evidente que crea para la Provincia un gasto no previsto en el presupuesto en vigencia "...por cuanto los créditos que emergen de la incorporación del creado nivel 19,5 de la Planilla Anexa a la ley 10.374 implica una erogación no contemplada cuando se la aprobó" (fs. 5 vta.).

Por último, agrega que esta ley atenta contra la "plena facultad del Poder Ejecutivo para diseñar y consensuar la política salarial del sector" (fs. 5 vta.) y destaca que, al haber cesado la vigencia de la ley 12.727 y sus prórrogas, el Estado Provincial ha delineado un reordenamiento salarial que conlleva necesariamente a una "reestructuración escalafonaria" cuyo objetivo primordial es sostener la equidad y racionalidad en la distribución de los escasos recursos disponibles para atender el justo reclamo salarial del sector público provincial vinculado a la órbita de la justicia.

2. Luego de remitidos los antecedentes por los presidentes de ambas cámaras legislativas, el Tribunal -por mayoría- hizo lugar a la medida cautelar suspensiva peticionada en el escrito inicial (fs. 115/118).

3. Posteriormente, se pasaron los autos a dictamen del señor Procurador General.

A fs. 125/129, obra el dictamen del Sub Procurador General, por el que, más allá de cuestionar la vía escogida, recomienda no hacer lugar al planteo articulado en cuanto al fondo.

A su entender el planteo traído debería rechazarse en tanto se cuestiona una ley que impacta sobre el presupuesto correspondiente al Poder Judicial cuya ejecución compete a la Suprema Corte y al Procurador General, quienes se hallan facultados para disponer las reestructuraciones y adecuaciones de créditos que consideren necesarias, dentro la suma total establecida por la ley.

Señala también que la categoría salarial en cuestión ya existía para agentes del Ministerio Público y la ley 13.131 "... vino a generalizar su existencia funcional en el nomenclador para el resto del Poder Judicial, con la finalidad de igualar y atender a un reconocimiento de funciones existentes de hecho y aplicables a funcionarios con tareas de alto nivel de complejidad".

Entiende que la legislatura, al propiciar la sanción de la norma bajo examen, ha actuado su atribución de origen constitucional de "crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia" (art. 103 inc. 3º, Constitución de la Provincia), por lo que el titular del Poder Ejecutivo no ha demostrado el supuesto quebrantamiento del principio establecido en el inciso 2º del citado artículo de la Carta local.

Tales circunstancias, según su opinión, diferencian al presente caso del que recientemente decidiera esta Corte y que el señor Gobernador cita en sustento de su pretensión.

4. Para resolver el fondo del asunto en debate es necesario determinar si la implementación de la norma que ha desencadenado el conflicto importa un "nuevo gasto" y, a su vez, si el mismo se encuentra o no contemplado en la ley de presupuesto vigente al momento de su sanción.

a. Como se destacó antes, la ley 13.131 incorporó al Nivel 19,5 de la Planilla Anexa de la ley 10.374, que ya existía, a ciertas categorías de funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público.

Importa advertir que el personal alcanzado por esta normativa, hasta el momento de su sanción, revistaba en la categoría o nivel inmediato anterior. Esto implica que la ley puesta en crisis promovió a un conjunto de funcionarios a la categoría siguiente que, como es lógico y en realidad sucede, se encuentra mejor remunerada que la anterior (ver el monto de los sueldos básicos correspondientes a los niveles 19 y 19,5 en la Planilla Anexa a la ley 10.374).

De tal modo, resulta indiscutible que la ejecución de la ley 13.131 importa un "nuevo gasto", que consiste en el monto global que debe detraerse del presupuesto para abonar a los funcionarios alcanzados por la medida el mayor sueldo que les corresponde percibir por esta suerte de promoción automática en el escalafón.

b. Sentado ello, hay que ponderar si ese nuevo gasto se hallaba contemplado en el presupuesto en ejecución a la fecha de entrada en vigencia de la ley, puesto que en su artículo 3º dispone que "el gasto que demande su ejecución se afrontará con los créditos previstos en el Presupuesto General de la Administración Pública para el presente ejercicio.".

Al respecto, si bien la ley no especifica en ninguno de sus artículos el momento a partir del cual comenzaría a regir y, por tanto, podría considerarse que ello ocurrió después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial, es pertinente señalar que el principio así sentado por el artículo 2º del Código Civil sólo opera cuando se trata de fijar el momento en que la ley se torna obligatoria respecto de los ciudadanos sometidos a sus disposiciones, pues para señalar el tiempo en que las autoridades deben ajustar su conducta a lo que la norma disponga, no es necesaria la publicación. Para la autoridad el derecho es conocido aunque no haya sido publicado (Salvat-López Olaciregui, "Tratado de Derecho Civil Argentino", Ed. T.E.A., Bs. As., 1964, T. I, nº 226-b, pág. 228).

De acuerdo a las constancias obrantes en autos (ver fs. 30 y 65) la ley 13.131 fue sancionada en forma definitiva al insistir en su aprobación la Cámara de Senadores en la sesión llevada a cabo el día 26-XI-03. De modo tal que, admitido que las leyes son de aplicación inmediata en la esfera administrativa con independencia de su publicación, la norma se tornó obligatoria para las autoridades en ese momento.

A esa fecha, 26-XI-03, el presupuesto en ejecución era el correspondiente al año 2.003, aprobado por ley 13.002, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia del 30 y 31-XII-02, el que rigió hasta el 1-I-04, momento en que comenzó la vigencia del presupuesto aprobado para el corriente año (ley 13.154, art. 68, B.O.P. del 30-XII-03).

Es a todas luces evidente que el gasto que demanda la ejecución de esta ley no pudo estar contemplado en ese presupuesto por la simple razón de que fue aprobado con anterioridad a la sanción de aquélla y fijó el número de cargos y el monto de los recursos y gastos sin contener ninguna previsión al respecto (ver arts. 1º, 2º, 7º, 50 y conc. y planillas anexas, ley 13.002).

Si se concluye, entonces, en que la implementación de esta norma importa una nueva erogación no prevista en el presupuesto, hay que concluir también en que sólo se pudo sancionar a instancias del Gobernador, lo que no ha ocurrido en tanto el proyecto fue presentado por un legislador, miembro de la Cámara de Diputados (ver fs. 24).

c. A ello no obsta que, según la Constitución de la Provincia, la Legislatura tenga la atribución de "crear y suprimir empleos para la mejor administración de la Provincia" (art. 102 inc. 3º), puesto que el enunciado normativo referido modula esta potestad al otorgársela "... con la limitación a que se refiere el primer párrafo del inciso anterior", en clara referencia a la competencia exclusiva del Gobernador en relación con todo nuevo gasto no previsto en el presupuesto. En efecto, la señalada es la única "limitación" que contiene el primer párrafo del inciso 2º al que remite.

Tampoco parece digno de resalto para la solución del caso que a este Tribunal se le hayan asignado determinadas atribuciones en la ejecución de la parte del presupuesto correspondiente al Poder Judicial, pues ellas sólo se ejercen dentro del marco fijado en el presupuesto que, como se dijo, no contemplaba el gasto involucrado en la ley 13.131.

Siendo todo esto así se concluye que una ley como la sancionada en este caso por el mecanismo de la insistencia sólo pudo ser aprobada a instancias del Jefe de la Administración y, según quedó visto, su voluntad de iniciativa fue preterida e inválidamente suplida por la de un miembro del Poder legislador.

Por lo expuesto, le asiste razón al señor Gobernador de la Provincia en cuanto plantea que la Legislatura al promover y sancionar la ley 13.131, ha ejercido una competencia que le es extraña, o más precisamente, ha obviado la necesaria iniciativa del Poder Ejecutivo. Ergo, la norma producto de tal demasía luce incompatible con el artículo 103 inciso 2º de la Constitución.

En consecuencia, a la segunda cuestión planteada voto por la afirmativa .

Entiendo que las costas deben imponerse en el orden causado, atento a la naturaleza de la cuestión (art. 68 apart.2 del C.P.C.C.).

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo:

En atención al resultado que arroja la votación a la primera cuestión debo pronunciarme respecto de la segunda.

En tal sentido, adhiero a las consideraciones efectuadas por el doctor Soria y doy mi voto por la afirmativa .

Los señores jueces doctores Genoud , Kogan , Roncoroni , Pettigiani y Salas , por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Soria, a la segunda cuestión planteada

también votaron por la afirmativa .

Con lo que terminó el Acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por los fundamentos expuestos en el Acuerdo que antecede el Tribunal resuelve:

1º. Por mayoría, declarar que el conflicto de poderes previsto en el artículo 161 inc. 2º de la Constitución de la Provincia es una vía procesal en la que se puede declarar la inconstitucionalidad de una ley.

2º. Hacer lugar al conflicto promovido y por consecuencia declarar la invalidez constitucional de la ley 13.131 (arts. 103 inc. 2º de la Constitución de la Provincia; 1047 y 1050, Código Civil).

3º. Imponer las costas en el orden causado, atento a la naturaleza de la cuestión (art. 68 apart.2 del C.P.C.C.).

Regístrese y notifíquese.



VEREDICTA LEYES

Ley 13.131. Texto actualizado al 17 de noviembre de 2026.

Datos: Base InfoLEG de Normativa Nacional, Ministerio de Justicia de la Nación (CC BY 4.0).