

PRINCIPIO DE IGUALDAD

MARTÍN FORNELLA LANDA

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo monográfico es comentar la sentencia del Tribunal de Apelaciones que corresponde al caso 14168, acerca del “Estatuto Jurídico de los Ministros de Estado” y mostrar cómo en ella se evoca el principio de igualdad.

Primeramente, es importante destacar que en el caso se tratan temas como la responsabilidad penal, inmunidades y fueros, inmunidad de procesamiento, y si éste rige aun después del cese en el cargo. La Constitución ofrece diversos artículos referidos a este asunto pero la interpretación y aplicación de los mismos es lo que genera más de un punto de vista.

A su vez, cabe antes dejar claro a qué nos referimos cuando hablamos de principios. Los principios jurídicos (“legal principles”) son aquellos preceptos que proporcionan los puntos de partida autorizados del razonamiento jurídico a partir de los cuales se buscan reglas o pautas para la decisión de controversias jurídicas¹. Los principios surgen cuando la experiencia muestra que ya es imposible proporcionar “rules” y “remedies” para cada caso. Los mismos permiten la interpretación y aplicación de las reglas, diferenciando unos casos de otros y estableciendo proposiciones generales más allá de las diferencias. Son obra de los juristas, y aparecen con la llegada de la literatura y la especulación jurídica. Es posible decir también que las máximas o proverbios jurídicos serían una forma históricamente temprana de principios, lo que hace resaltar su importancia a lo largo del tiempo.

Principio de Igualdad – Constitución Uruguay de 1997:

Artículo 8°

“Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”

Como lo supo exponer el Dr. Martín Risso Ferrand, el derecho a la igualdad protege a todos los individuos frente a todo trato discriminatorio o arbitrario del que pudieran ser objeto en el ámbito de los restantes derechos y libertades². Al mismo tiempo, Jiménez de Aréchaga habló del “derecho a la igualdad”, sin perjuicio de destacar que además de dicho carácter la igualdad constituía un principio general de derecho³.

RESUMEN DE HECHOS

Como se desprende de la sentencia del caso 14168, a comienzos del año 1999, ante el agotamiento de las partidas para promoción que le fueran destinadas presupuestalmente al Ministerio, se pone en conocimiento del Ministro de Turismo B.S. que sería posible obtener rubros para promoción si se llegaba a cierto “acuerdo” con las entidades que solicitaban subvenciones. De esta forma, el Ministro B.S. convocó a diversas Asociaciones a las cuales les explicó el sistema que utilizarían para así “colaborar con el Ministerio”. Todo el dinero de las subvenciones concedidas a estos beneficiarios era destinado a cubrir los gastos y necesidades del Ministerio. Siendo consciente de esta estrategia, B.S. comenzó a conceder y autorizar “Subvenciones fictas” que lo que permitían era solventar estos gastos. En definitiva, el Ministerio cubría sus propios gastos con dinero que se concedía a los beneficiarios. Y el propio Ministro B.S. dictó actos administrativos ordenando subvenciones fictas o falsas a favor de estos, sin reconocer su fin particular que era “solventar la gestión ministerial en

1 García Ruiz, Leopoldo “Derecho, intereses y civilización. El Pensamiento Jurídico de Roscoe Pound”, Granda 2002, páginas 79-80.

2 Risso Ferrand, Martín, “Derecho Constitucional”, Tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, página 470.

3 Jiménez de Aréchaga, Justino, “La Constitución Nacional”, Tomo I, Edición Cámara de Senadores, Montevideo, 1992, página 364.

forma prohibida por la ley". Cabe enfatizar que estos hechos fueron llevados a cabo por el Sr. B.S. "en calidad de Ministro de Turismo".

En una primera instancia, el Sr. B.S. fue acusado por los actos realizados durante su cargo. En su defensa, sostuvo estar protegido por el artículo 178 de la Constitución que explica que *"Los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente."*

No podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo 93 y, aun así sólo durante el ejercicio del cargo. Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara de Representantes, el Ministro acusado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones". Sin embargo, el Sr. B.S. fue acusado de todos modos.

En segunda instancia, el ex Ministro decide apelar, dando lugar a la sentencia en discusión. Es aquí que el Tribunal resuelve revocar *"la providencia impugnada N° 143 del 28 de agosto de 2000, de fs. 43 y ss., y en su mérito, disponiendo la clausura de las actuaciones respecto del Sr. B.S."*. La discusión principal se basa en si la inmunidad otorgada a los Ministros durante el ejercicio de su cargo continúa o no, una vez terminado el mismo.

ARGUMENTOS DEL TRIBUNAL Y EXPLICACIÓN

Con el fin de llegar a una resolución final, el Tribunal toma en cuenta diversos factores. Primeramente, que el Juzgado *a quo* había omitido conceder el recurso de nulidad que supo interponer la Defensa y que esta cuestión podía y debía ser analizada en el "marco del recurso de apelación".

A su vez, se analiza la evolución de algunos artículos constitucionales llegando a la conclusión de que "los Senadores, Representantes y Presidente de la República gozan de las mismas inmunidades, incompatibilidades y prohibiciones, al igual que los Ministros de Estado 'en lo que fuere pertinente'; es decir, pues, que el referido primigenio estatuto de los Legisladores se ha universalizado de tal forma que ahora comprende también al Presidente de la República y a los Ministros de Estado".

Por otra parte, también se refiere al artículo 112 de nuestra Constitución que explica: *"Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones"*. En este sentido, el Tribunal se adhiere a la posición del Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez que sostiene que la doctrina trata de "ensanchar el campo en que opera la irresponsabilidad". Así muestra que todos los actos realizados por el legislador en su calidad de tal, están amparados por este artículo. En cuanto a los artículos 113 y 114 que prevén la inmunidad de arresto y procesamiento, todos creen que los delitos cometidos fuera del ejercicio del cargo deben ser juzgados por la justicia ordinaria. Sin embargo, si el delito se hubiese llevado a cabo durante el ejercicio de sus funciones, el mismo estaría amparado por la irresponsabilidad establecida por el art. 112. Y este es el caso en cuestión. El Ministro B.S. fue acusado por actos realizados durante su mandato, a pesar de que éste había culminado tiempo atrás.

Posteriormente, el Tribunal prosigue a analizar el método por el cual funciona el privilegio mencionado, no sin antes adherirse al punto de vista del Dr. Cassinelli Muñoz, al sostener que *"la extensión de la irresponsabilidad a los Ministros hace que los actos administrativos firmados por los Ministros, que son evidentemente la expresión de su voto y de su opinión, no los hagan responsables ni penal ni civilmente, salvo la vía del juicio político"*. De esta forma, los actos o hechos administrativos eventualmente ilícitos llevados a cabo por Ministros durante su cargo, *"resultan atrapados por la irresponsabilidad penal y civil prevista en el artículo 112 de la Constitución"*. Por este motivo, le es imposible al Tribunal acusar al Sr. B.S. ya que en realidad, sus actos fueron dentro de un período de tiempo determinado en el que regía el artículo particular que lo amparaba.

A su vez, se analiza detalladamente la evolución de ciertos artículos con el fin de mostrar cómo se han llevado a cabo modificaciones con el fin de amparar no solo a los Ministros, sino también a aquellos que han dejado de serlo. De lo contrario, estas modificaciones carecerían de sentido.

Al mismo tiempo, se trata cómo hay quienes sostienen que la existencia de estos gobernantes irresponsables choca con el principio de igualdad ante la ley, establecido por el artículo 8°. Sin embargo, este Tribunal explica que la Constitución *"puede establecer los fueros, privilegios, limitaciones, prohibiciones, etc., que se estimen adecuadas para el funcionamiento del sistema político que establece y organiza"*.

Para finalizar sus consideraciones, el tribunal hace hincapié en que *"los hechos con apariencia delictiva imputados, prima facie, al Sr. B.S., fueron cometidos en 'calidad de Ministro de Turismo'; es decir, en el*

ejercicio de sus funciones". De esta forma, continúa a enfatizar que los actos del Ministro fueron alcanzados por la irresponsabilidad penal y civil prevista por el artículo 112 y acentúa que la misma es definitiva: el Sr. B.S. no puede ser perseguido por este motivo por más que su cargo haya cesado.

Por estos fundamentos y por mayoría es que el Tribunal (Mata y Gómez) resolvió revocar "la providencia impugnada N° 143 del 28 de agosto de 2000, de fs. 43 y ss., y en su mérito, disponiendo la clausura de las actuaciones respecto del Sr. B.S."

OPINIÓN DEL DISCORDANTE PREZA VALORACIÓN PROPIA SOBRE EL FALLO

A pesar de los fundamentos recién mencionados, no logro adherirme a ellos por diversos motivos. Es así que me muestro en acuerdo con la opinión de Preza, el discordante.

Para empezar, hace hincapié en la expresión clave del art. 178 "y aún sólo durante el ejercicio del cargo". La misma expresa que mientras un Ministro de Estado ejerce sus funciones, no se le puede enjuiciar penalmente por su actuación (si previamente no se aplica el mecanismo de juicio político). De esta manera, se impide que el funcionario se vea constantemente sujeto a denuncias penales. Sin embargo, "en ningún momento pudo estar en la mente del constituyente, consagrar un estatuto de inmunidad 'sine die' a favor de un Ministro de Estado". Es claro que en caso de que esto sucediese, se estaría violando el principio de igualdad consagrado por el octavo artículo de nuestra Constitución. No existen motivos aparentes para los cuales los constituyentes quisiesen otorgarles a los Ministros una suerte de inmunidad perpetua.

A su vez, una vez finalizado el desempeño del cargo, es posible que se les formule una denuncia penal por los hechos delictivos llevados a cabo durante el ejercicio de sus funciones. En este momento, los ex Ministros se encontrarían en una situación de igualdad total frente al resto de los ciudadanos ante la ley penal. Bajo ningún concepto se debería otorgarles una suerte de impunidad absoluta a los gobernantes en referencia a hechos y actos de corrupción, pues "ni la Constitución Nacional, ni el Código Penal, ni la ley anticorrupción así lo quieren".

Preza finaliza sus fundamentos sosteniendo que las excepciones de inmunidad son permitidas y llevadas a cabo con el fin de "posibilitar el normal desempeño de los gobernantes durante el desarrollo de la función". Hacer distinciones y excepciones no fundamentadas sería algo incompatible con el régimen democrático-republicano "donde el principio es la igualdad de todos los ciudadanos antes la Ley".

Por mi parte, no sólo estoy de acuerdo con las ideas de Preza recién mencionadas, sino que me gustaría además complementar y agregar otras.

Si nos referimos al caso de las excepciones otorgadas al Presidente de la República, es necesario citar el artículo 172: *"El Presidente de la República no podrá ser acusado, sino en la forma que señala el artículo 93 y aun así, sólo durante el ejercicio del cargo o dentro de los seis meses siguientes a la expiración del mismo durante los cuales estará sometido a residencia, salvo autorización para salir del país, concedida por mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras."*

Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de los componentes de la Cámara de Representantes, el Presidente de la República quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones". Es aquí que se puede ver cómo se hace referencia al período de ejercicio del cargo o "dentro de los seis meses siguientes". De esta forma uno logra ver que en el caso del Presidente se ha elegido especificar el tiempo adicional en el cual regirá la protección. Sin embargo, en el caso de los Senadores, no existe tal explicitación. Y si, citando nuevamente al artículo 178 de nuestra Carta Magna, "los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes", ¿por qué, entonces, se trataría de darles supremacía a los Ministros, incluso sobre la figura principal del Poder Ejecutivo? Nuestro sistema democrático, a su vez, supone un régimen de igualdad entre los Poderes. Con esto, trato destacar cómo la igualdad no se restringe solamente a los ciudadanos. Es más, la igualdad entre los Poderes es característica de un Estado democrático de derecho como el nuestro. Por tanto, no sería coherente permitir que una vez terminado su cargo, un Ministro pudiera seguir amparado por esta protección de la Constitución. Si no se especifica nada en referencia a qué ocurre una vez terminado el ejercicio de sus funciones, a mi entender, es porque el artículo de la Constitución no lo seguirá protegiendo como antes. Las excepciones, en caso de que existan, deben aparecer siempre explícitamente y una vez encontradas en la Carta, estas deben ser interpretadas estricta y restrictivamente. Es claro que en el caso del Presidente, la excepción se estipula a texto expreso. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de los demás dirigentes gubernamentales. En el primer tomo de su obra "Derecho Constitucional" (Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005),

el Dr. Martín Risso Ferrand sostiene que la igualdad ante la ley se materializa, entonces, básicamente en dos aspectos. Por un lado, en una igual protección por parte de las leyes. Por otro, habla de la prohibición de fueros y leyes especiales, excepto, claro está, las excepciones constitucionales. En el caso que estamos tratando, las excepciones no se encuentran explicitadas.

Al mismo tiempo, una vez culminado el cargo de Ministro, suena inconcebible continuar otorgándoles cierta distinción sobre el resto de los ciudadanos. Se entiende, a mi parecer, mientras ejercen el cargo gubernamental, pues es una buena forma de garantizar sus funciones. Sin embargo, una vez terminado el mismo, ¿por qué habría de seguir beneficiándolos cuando ya no lo requieren? En tal caso se estaría haciendo una distinción dentro de la sociedad, dentro de los ciudadanos; una distinción importante. Pasaríamos a hablar de “súper hombres” o “súper ciudadanos”, pues por haber cumplido en determinado momento con una tarea gubernamental, se les estaría retribuyendo durante toda su vida. No hace falta ni destacar que esto implicaría una completa violación al principio de igualdad.

CONCLUSIÓN

Para concluir, creo importante destacar cómo la opinión del discordante Preza fue posteriormente tomada en cuenta por la Suprema Corte de Justicia. Como ya mencionado, la igualdad constituye no solo un derecho para los ciudadanos sino también un principio general del derecho y además una de las bases fundamentales o valor supremo del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, su violación resulta inadmisibles para la Suprema Corte de Justicia. Cuando el caso llega en manos de ésta, la misma decide anular la sentencia y confirmar la sentencia de primera instancia, entendiendo que concluido el ejercicio de su cargo quien fue Ministro podrá ser acusado⁴.

Lo más interesante del caso es, a mi parecer, el notar la importancia del principio en cuestión y cómo el tribunal de primera instancia se mostró a favor de protegerlo y mantenerlo, al igual que la Suprema Corte. Esta última, de forma unánime, decidió posteriormente: “Cásase la sentencia recurrida y, en su lugar, estése a la sentencia de primera instancia”. De esta forma, los tribunales de menor y el de mayor grado estuvieron de acuerdo con el objetivo de imponer la subsistencia y perduración de la igualdad en nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

T.A.P. 2° Turno, Sentencia 45/01 de 14 de marzo de 2001, www.lajusticiauruguay.com.uy

S.C.J., Sentencia 174/02 de 18 de junio de 2002, www.lajusticiauruguay.com.uy

Risso Ferrand, Martín, “Derecho Constitucional”, Tomo 1, Fundación de Cultura Universitaria, 1era Edición, Montevideo, 2005.

Cassinelli Muñoz, Horacio, “Derecho Público”, Fundación de Cultura Universitaria, 1era Edición, Montevideo, 2002.

Korzeniak, José, “Primer Curso de Derecho Público – Derecho Constitucional”, Fundación de Cultura Universitaria, 1era Edición, Montevideo, 2001.

⁴ Cassinelli Muñoz, Horacio, “Derecho Público”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002, página 254.