

MINISTRO REDACTOR: DOCTOR JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ

Montevideo, veintidós de julio de dos mil trece

VISTOS:

Para Sentencia estos autos caratulados:
"CUNHA, JULIO CESAR Y OTROS C/ MINISTERIO DEL INTERIOR - COBRO DE PESOS - CASACION", IUE 2-28588/2010.

RESULTANDO QUE:

I) Por Sentencia Definitiva de Primera Instancia No. 16/2012 del 11/4/2012, dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 8vo. Turno se falló: "Desetsímase la demanda, sin especial condena en costas y costos..." (fs. 187-193).

II) Por Sentencia Definitiva de Segunda Instancia No. 282/2012 dictada el 31/10/2012 por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3er. Turno, se revocó la sentencia recurrida y, en su lugar, se falló: "... se ampara parcialmente la demanda, condenando al Ministerio del Interior a pagar a los accionantes las diferencias salariales generadas a partir del 9 de febrero de 2007, conforme a lo establecido en Considerando IV) difiriendo la liquidación a la vía del art. 378 C.G.P. Sin especial condenación procesal en el grado..." (fs. 214-219).

III) El representante del Poder Ejecutivo - Ministerio del Interior - interpuso recurso de casación a fs. 222-226vto., expresando en síntesis que:

- Le causa agravio la interpretación extensiva que realiza la Sala de normas aplicables. La actora no pudo probar los hechos alegados en ninguna de las instancias no obstante tener la carga de hacerlo. Sin perjuicio de que la cuestión deviene de puro derecho, los medios probatorios propuestos resultan totalmente inhábiles al no poder probarse una deuda que no existe.

- La impugnada, obvia interpretar las disposiciones legales vigentes en el marco de la Constitución, sólo hace referencia al art. 17 del Código Civil en cuanto al tenor literal de las normas en cuestión, olvidándose lo manifestado por la propia Sala en otros procesos.

- La referencia que realiza la actora a cuatro rubros creados con posterioridad a la vigencia de las Leyes se explica por tratarse de una inclusión excepcional en la base de cálculo de los rubros porcentuales, correspondiendo por tratarse de partidas vinculadas al sueldo base y por ser recuperaciones salariales, o sea, estar vinculadas al sueldo base objeto de gasto que sí está incluido en la base de cálculo de los porcentuales, y por tanto constituyen excepciones que deben interpretarse en forma restrictiva. Además, esta inclusión está dispuesta por el art. 454 de la Ley No. 17.930 que habilitó los recursos para el pago de los gastos que generaba su inclusión en la base de cálculo. No puede pretenderse darle igual tratamiento a otras partidas de diversa naturaleza.

- La actora, pretende se le incrementen retribuciones, compensaciones o primas que las Leyes vigentes no autorizan al Estado Poder Ejecutivo a incrementar, y también pretende que determinadas retribuciones que se calculan en porcentajes de otras incluyan en su base de cálculo compensaciones que las Leyes no autorizan a incluir.

- El Tribunal no tiene en cuenta al dictar su fallo el sistema presupuestal nacional regulado por los arts. 85, 86, 214, 216, 217, 228 y 229 de la Constitución. Surge claramente que el sistema es de reserva legal absoluta o, en otros términos, sólo a través de Leyes presupuestales pueden crearse retribuciones (compensación o prima), y cuando se hace deben establecerse los recursos con los que se va a financiar. Las excepciones a este principio constitucional tienen recepción expresa en el ámbito legal, art. 464 de la Ley No. 15.903 y art. 15 del TOCAF, las cuales deben ser de interpretación estricta.

- La Administración ha hecho una correcta interpretación de la normativa vigente, ajustando su conducta a lo que disponen las normas, realizando una interpretación acorde con el ordenamiento jurídico en su conjunto, por lo que nada se adeuda a los reclamantes por ningún concepto.

- En definitiva, debe entenderse que el Estado actuó conforme a derecho, liquidando los salarios de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, solicitando la revocación de la recurrida en todos sus términos.

IV) Conferido traslado del recurso fue evacuado por el representante de la parte actora quien, por los fundamentos que expuso, solicitó su rechazo (fs. 229-244 vto.).

V) Elevados y recibidos los autos, se convocó a las partes para sentencia, acordándose la misma en forma legal y oportuna.

CONSIDERANDO:

I) La Corporación, integrada y por unanimidad de sus integrantes, acogerá el recurso de casación interpuesto, anulando la impugnada, y confirmando el pronunciamiento de primera instancia.

II) A efectos de dilucidar el caso, resultan trasladables, "mutatis mutandi", las consideraciones desarrolladas por esta Corporación en Sentencias Nos. 693 y 906/2012, por su exacta adecuación a la situación de autos.

Así, en la Sentencia No. 693/2012, la Corte sostuvo: "...Tampoco le asiste razón a la recurrente cuando afirma que la decisión atacada incurre en infracción o errónea aplicación de la norma de derecho, al violentar lo dispuesto por la Ley No. 16.320 en su art. 8 y el art. 21 de la Ley No. 16.333, pues entiende que dichas disposiciones crearon porcentajes aplicables a las retribuciones sujetas a montepío, tanto las vigentes al momento de aprobación de las mismas como las que se crearen en el futuro y si el legislador hubiera querido crear una restricción en las referidas disposiciones, excluyendo para el cálculo a los rubros salariales sujetos a montepíos futuros, así lo habría previsto".

"Como bien lo indicó el Tribunal, en la especie lo relevante a la hora de adoptar la decisión es que: 'como sostienen los accionados se trata de dotaciones presupuestales y por ende reguladas por los arts. 85, 88, 214, 216, 228, 229 de la Constitución, sistema de reserva legal absoluta, de modo que solo a través de Leyes presupuestales pueden crearse retribuciones (compensación o prima) y cuando así se procede, deben determinarse los recursos con los que se van a financiar'".

"En consecuencia, para que las compensaciones alcanzaran a retribuciones de carácter salarial (sujetas a montepío) creadas con posterioridad a las iniciales, se debería haber sancionado una norma legal expresa, especificando los

rubros asignados a tales efectos, en la medida que incrementa los gastos del Estado, imponiéndose la conclusión de que solo deben aplicarse sobre rubros salariales vigentes, a no haberse previsto presupuestalmente su extensión a otros rubros, resulta correcta la aplicación realizada en la especie...".

(...)

"Ahora bien, la Sala basó sus argumentos en normas constitucionales relativas a materia presupuestal (arts. 85, 88, 214, 216, 228, 229 de la Constitución), por lo que no puede sostenerse, como lo hace la recurrente, que las normas presupuestales contenidas en las disposiciones señaladas ut supra, debían prever expresamente que sólo incluían partidas gravadas por montepío al momento de su promulgación, cuando ello es de principio, y lo contrario sería inconstitucional, es decir, una norma presupuestal que prevea gastos del erario público en forma indeterminada, hacia el futuro...".

"Sobre el punto, son trasladables 'mutatis mutandi', la posición sustentada por la Corporación en Sentencia No. 171/2009, cuando se expresó que: 'La sentenciante de primera instancia fundó la solución desestimatoria de la demanda promovida en que la compensación reclamada es la no abonada por tratarse de rubros salariales que no existían a la época de aprobación de las mencionadas Leyes, en tanto, el art. 91 de la Ley No. 16.226 sólo pudo referirse a las retribuciones de carácter salarial existentes a la fecha de su entrada en vigencia, no a las sancionadas con posterioridad, no correspondiendo una interpretación extensiva a dicho precepto legal. Para que la compensación alcanzara las retribuciones de carácter salarial creadas con posterioridad se debió sancionar una disposición legal expresa especificando, en su caso, los recursos asignados a tales efectos, en la medida que implica un incremento de gastos del Estado que, por sus consecuencias, requiere una previsión legal expresa...'".

"En definitiva, de conformidad con la normativa reseñada...en tanto se observa que el régimen legal vigente citado por los recurrentes, sólo resulta aplicable a las partidas laborales que existían a partir de su vigencia y no aquellas que fueron sancionadas con posterioridad, pues no existe disposición alguna que expresamente autorice a ello".

En consecuencia, corresponde rechazar el recurso de casación movilizado por la actora, manteniendo firme el fallo de segunda instancia.

Finalmente, cabe recordar que: "si bien el derecho al trabajo goza de tutela constitucional ello no implica que la Ley no pueda reglamentar o establecer regímenes especiales en cuanto a las formas de fijación de la remuneración" (cf. Sentencia de la Corte No. 132/2007).

III) A su vez, el Sr. Ministro integrante Dr. Tabaré Sosa, señala que entre los caracteres de la relación funcional está la naturaleza estatutaria de origen constitucional, legal o reglamentario (cfme. Cristina Vázquez, Trabajo de los funcionarios públicos: relación funcional y derecho general del trabajo, en Rev. De Der. Púb. No. 10 págs. 87 y ss.), sin perjuicio de la aplicación de principios laborales y de la norma del art. 54 de la Constitución, que rigen el trabajo subordinado, ya se trate de la subordinación derivada del contrato de trabajo, o "de la subordinación más fuerte que se da en la dependencia jerárquica" (cfme. Casinelli Muñoz, RDJA T. 61, pág. 23).

Es decir, que a las disposiciones que rigen el trabajo como hecho social, en especial el trabajo subordinado, se suman las que se aplican al funcionario en cuanto tal: normas de derecho público que bajo ningún punto de vista

pueden desconocerse, relativas en el caso a normas de índole presupuestal, tanto de fuente constitucional como legal.

En tal sentido, y siguiendo jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2do. Turno que integra, sobre la cuestión planteada (entre otras, Sentencias Nos. 23, 30, 31, 39, 63, 123 y 125/2012), ha expresado, en conceptos trasladables al caso, que:

"...La solución anunciada se impone básicamente por el hecho de que no es admisible la aplicación extensiva e indefinida de una norma presupuestal (que es lo que se pretende por la actora) en mérito a lo que establece el art. 216 de la Constitución de la República".

"Los rubros que se dicen 'mal liquidados' no existían al momento del dictado de las Leyes respectivas".

"Resulta lógica la conclusión que los rubros reclamados sólo pueden ser aplicados a las existentes (vigentes) al momento de la entrada en vigencia de la Ley respectiva y no comprender la de otras que en el futuro se dictaren máxime cuando no se previó en esas nada especial por el legislador. Que la demandada hubiera incluido a posteriori partidas que no correspondían tampoco les genera el derecho a reclamar otras".

"Las normas que se alegan incumplidas sólo pueden aplicarse sobre rubros salariales vigentes a la fecha de su entrada en vigencia, no estando prevista su extensión a otros rubros, la interpretación no puede ser otra que la estricta".

"Se comparte el criterio de la Sala homóloga de 7o. Turno en sentencia 220/2011 en cuando expresa que:

Pero lo relevante a la hora de adoptar esta decisión, radica en que como sostienen los accionados se trata de dotaciones presupuestales y por ende reguladas por los arts. 85, 88, 214, 216, 228, 229 de la Constitución, sistema de reserva legal absoluta, de modo que solo a través de Leyes presupuestales pueden crearse retribuciones (compensación o prima) y cuando así se procede, deben determinarse los recursos con los que se van a financiar".

"En consecuencia, para que las compensaciones alcanzaran a retribuciones de carácter salarial (sujetas a montepío) creadas con posterioridad a las iniciales, se debería haber sancionado una norma legal expresa, especificando los rubros asignados a tales efectos, en la medida que incrementa los gastos del Estado, imponiéndose la conclusión de que solo deben aplicarse sobre rubros salariales vigentes a la fecha de entrada en vigencia y al no haberse previsto presupuestalmente su extensión a otros rubros, resulta correcta la aplicación realizada en la especie".

"En ese sentido, es cierta como afirman los demandados la existencia de disposiciones expresas a la hora de formular y ejecutar toda materia presupuestal, y de reserva legal disponer las dotaciones o eventuales modificaciones relativas a gastos para sueldos, que toda Ley que los cree debe prever la financiación de los mismos, potestad que escapa al ámbito de la Administración (art. 86 de la Constitución)".

"Y también, que esos gastos no se aprueban en forma general, sino con destino expresamente determinado para Incisos, Programas, etc., teniendo en cuenta los vigentes y sin poder dictar disposiciones que excedan el período de gobierno, que permanecerán en el supuesto no usual de que no se emitiera dentro de los plazos constitucionales (arts. 214, 216, 217

ejusdem), siendo sin duda de interpretación restrictiva toda excepción legalmente dispuesta" (cfme. Sentencia T.A.C. 2do. Turno, No. 30/2012).

IV) La conducta procesal desplegada por las partes ha sido correcta, no dando mérito a especial condenación en gastos causídicos.

Por tales fundamentos, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad,

FALLA:

HACIENDO LUGAR AL RECURSO DE CASACION INTERPUESTO Y, EN SU MERITO, ANULANDO LA IMPUGNADA Y CONFIRMANDO EL PRONUNCIAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA QUE DESESTIMO LA DEMANDA.

SIN ESPECIAL CONDENACION PROCESAL.

PUBLIQUESE Y OPORTUNAMENTE,

DEVUELVA.