

MINISTRO REDACTOR: DOCTOR JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ

Montevideo, ocho de agosto de dos mil trece

VISTOS:

Para Sentencia estos autos caratulados: "VARGAS, JORGE Y OTROS C/ MINISTERIO DEL INTERIOR Y OTRO - COBRO DE PESOS - CASACION", IUE: 2-4519/2010.

RESULTANDO:

I.- Por Sentencia Definitiva de Primera Instancia No. 45 dictada el 17 de mayo de 2012 por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 5to. Turno, se falló: "Condénase al Ministerio del Interior a pagar a Jorge Vargas, Leonardo Pérez, Daniel Pereyra, Diego Machado, Mariano Vieni, Richar o Richard Moreira, Cristina Rodríguez, Luis González, John Seballe, Antonio Porcal, Niber Feijo, Sergio De Los Santos, Gustavo Pocal, Richard García, Marcos Castro, Alejandro Lucas, Alberto De Los Santos, Julio Fleitas, Angel Selestino, Nelson Benítez, Sergio González y Javierl Callejas, conforme a su Grado, antigüedad y condición, las diferencias e incidencias generadas desde el 3.5.2006 hasta la fecha de la demanda (25.2.2010, fs. 46) por la compensación y la prima de los rubros 042.059 (art. 21 Ley No. 16.333) en cuanto hubieren generado el derecho respectivo y 042.009 (art. 118 de la Ley No. 16.320 y modificativas), incluyendo en el cálculo los rubros salariales posteriores sujetos a montepío y teniendo presente el art. 10. de la Ley No. 16.911. Dicha condena se liquidará conforme al art. 378 del Código General del Proceso con tope por capital en los montos reclamados por demanda (fs. 41v.-45), con sus reajustes e interese legales.

Recházase la demanda contra el Ministerio de Economía y Finanzas..." (fs. 214/224).

II.- Por Sentencia Definitiva de Segunda Instancia No. 287 dictada el 7 de noviembre de 2012 por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3er. Turno, se confirmó la sentencia dictada en primera instancia (fs. 259/264).

III.- El representante del Poder Ejecutivo - Ministerio del Interior - interpuso recurso de casación (fs. 270/274 vto.).

En síntesis expresó:

- 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 (fs. 275), fue evacuado por el representante de la parte actora quien, por los fundamentos que expuso, solicitó su rechazo (fs. 277/290 vto.).

V.- Se confirió vista al Sr. Fiscal de Corte (fs. 297), quien dictaminó aconsejando hacer lugar al recurso de casación interpuesto (fs. 298/299).

VI.- 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 mayoría, acogerá el recurso de casación interpuesto, anulando la impugnada, y en su mérito, desestimaré la demanda en todos sus términos.

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 'mutats 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".

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.- 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, integrada y por mayoría,

FALLA:

HACIENDO LUGAR AL RECURSO DE CASACION INTERPUESTO Y, EN SU MERITO, DESESTIMANDO LA DEMANDA EN TODOS SUS TERMINOS.

SIN ESPECIAL CONDENACION PROCESAL.
PUBLIQUESE Y OPORTUNAMENTE,
DEVUELVA.

DRA. GRACIELA GATTI DISCORDE: Considero que debe desestimarse el recurso de casación y mantenerse la sentencia impugnada. Tal como consigné en la sentencia que redactara No. 291/2012 de 24 de octubre de 2012 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4to. Turno y en los que interesa a los efectos del presente recurso: "... si bien no puede negarse que las retribuciones de los funcionarios públicos refieren a la materia presupuestal y son por lo tanto de estricta reserva legal, en el caso, no se trata de crear retribuciones al margen de la normativa presupuestal, sino de interpretar las normas dictadas conforme a los principios que rigen la materia. El punto medular a dilucidar consiste en establecer el alcance que debe asignarse a las normas que crearon las compensaciones por antigüedad y permanencia y sus modificativas, a fin de desentrañar cual debe ser la base de cálculo a considerar...".

Para el cálculo de la compensación y prima previstas en los art. 8 de la Ley No. 16.333 y art. 21 de la Ley No. 16.333 no existe duda que deben considerarse todas aquellas remuneraciones sujetas a montepío, en tanto así lo consignó el legislador, y siempre que las mismas no prevean exclusiones tales como que no serán tomadas en cuenta para el cálculo de otros rubros. Sin embargo, cuando se afirma que se trata de todas las retribuciones sujetas a montepío, la cuestión temporal se plantea, pudiendo a nivel teórico, considerarse dos hipótesis, esto es, las retribuciones vigentes al momento de aprobarse las compensaciones cuya reliquidación se reclama o éstas más las que luego fueron creándose por Leyes posteriores, las que se irían incluyendo en la base de cálculo desde sus respectivas vigencias.

En su discordia a la Sentencia No. 46/2012 del T.A.C. de 1er. Turno, la Dra. Alicia Castro, ha sostenido, en criterio que la suscrita comparte, que: "Es claro que cuando el legislador creó esa partida sólo pudo tener en cuenta los rubros que entonces integraban la retribución pero usó una expresión tal que cada vez que creó una nueva partida retributiva sujeta a montepío o extendió el aporte a todas las partidas produjo un efecto no previsto que sobrepasó su intención. El argumento de que si el legislador no dispuso fondos presupuestales para esa ampliación determina que ella no corresponda implica una deferencia excesiva hacia un legislador que, probablemente, no advirtió el problema que creaba, porque si su voluntad era otra, debió tener el cuidado de indicar expresamente -como hizo en otros casos- que tales partidas no eran computables para la prima creada por la Ley 16.333, art. 21".

Igualmente, en este sentido, la Sala de Tercer Turno en reciente sentencia estableció que: "el tenor

de la normativa en cuestión (art. 118 de la Ley 16320 y art. 21 de la Ley 16.333) es claro, lo que en primer lugar indica que no debe desatenderse (art. 17 C.C.). El art. 118 de la Ley 16.320 alude a un porcentaje "sobre el total de las retribuciones sujetas a montepío" por lo que nada implica que deba acotarse a las retribuciones entonces existentes. Tampoco el art. 21 de la Ley 16.333 contiene referencia limitativa alguna. Si el legislador hubiera querido efectuar una restricción, excluyendo para el cálculo, en razón de tiempo, a los rubros salariales sujetos a montepío futuros así lo habría previsto y no lo hizo...Coadyuva con la interpretación que viene de realizarse, un propio acto del Estado, como es la derogación del art. 68 de la Ley 18.719 del 27 de diciembre de 2010 por el art. 2 de la Ley 18738...".

Pues bien, en consonancia con la argumentación desarrollada ut supra, y manteniendo la posición ya asumida en la Sentencia No. 291/2012 ya citada, considerando que el legislador nada indicó, y por el contrario adoptó una expresión amplia, no encuentro razón para limitar la base de cálculo a las retribuciones sujetas a montepío, vigentes al momento de su sanción. Nuevamente, como se estableció en la sentencia indicada: "Es por demás claro que el legislador, al momento de aprobar las compensaciones ya referidas debió tener presente el alcance que les otorgaba. O por lo menos, no pudo ignorar que la fórmula empleada permitía la incorporación sucesiva de los rubros sujetos a montepío que se aprobaran en el futuro; y si así no lo previó, suya es la culpa, pero la fórmula empleada en el texto legal no permite considerar ninguna razón valedera para limitar su base a las retribuciones existentes a la fecha, sujetas a montepío, cuando en realidad, el tenor literal de la norma, nada limitó, a diferencia de lo actuado en otras oportunidades, donde se previó qué base era concretamente la considerada o se estableció que determinado rubro no se utilizaría para el cálculo de otros. Es más, la derogación del art. 68 de la Ley 18719 refuerza la solución que aquí se postula, tal como lo pone de manifiesto la Sala de Tercer Turno. De todas formas, tampoco puede olvidarse que en lo que refiere a la intención del legislador, no pude identificarse la misma con la voluntad psicológica de una persona y una vez promulgada la Ley, esta adquiere una existencia propia, que no siempre coincide con lo que individualmente quisieron quienes la redactaron y quienes la votaron (CF Daniel Hugo Martins, en "Los Métodos de Interpretación de la Ley", Revista La Ley, cita on line D 184/2010).

Y todavía, no se trata de establecer retribuciones al margen de las disposiciones presupuestales, sino de actuar dentro del margen de dichas normas, interpretando lo consignado por las mismas por lo que, el yerro que pudiere haber tenido el legislador a la hora de prever los recursos materiales para atender los rubros creados, no puede habilitarlo a no cumplir con una norma sancionada por el mismo".

Conforme a todo lo expuesto considero que debe rechazarse el recurso de casación; sin especial condenación en el grado.