

MINISTRO REDACTOR: DOCTOR JORGE O. CHEDIK GONZALEZ

Montevideo, catorce de mayo de dos mil catorce

VISTOS:

Para sentencia estos autos caratulados: "ACEVEDO, LORENA Y OTROS C/ MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL - COBRO DE SALARIOS (FUNCIONARIOS PUBLICOS) - CASACION", IUE: 2-55677/2009, venidos a conocimiento de esta Corporación en mérito al recurso de casación interpuesto por la parte demandada, contra la Sentencia SEF 0007-000068/2013, del 24 de julio de 2013, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.

RESULTANDO:

1o.) Que por la referida decisión se dispuso:

"Revocando la Sentencia impugnada, en cuanto desestimó la demanda, y en su lugar, se ampara parcialmente la misma, condenando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a pagar a los accionantes las diferencias salariales generadas en el período marzo 2006 - noviembre 2009, conforme a lo establecido en el Considerando VI y VII, difiriendo la liquidación por la vía del art. 378 CGP.

Condénase al MTSS a abonar a los actores las diferencias que por el mismo concepto se generen en el futuro, con base en la vigencia del art. 291 de la Ley 16.226.

Confírmase la Sentencia en cuanto desestimó la solicitud incidental promovida..." (fs. 1801/1814).

Por su parte, el pronunciamiento de primera instancia No. 58, del 20 de setiembre de 2012, dictado por Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de Décimo Cuarto Turno resolvió:

"No hacer lugar a la pretensión incidental de efecto de cosa juzgada de la sentencia dictada en los autos IUE 2-40413/2009 en este proceso.

Desestimar la demanda; sin especial condenación..." (fs. 1722/1733).

2o.) En fs. 1821 y siguientes, el representante del Estado - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social interpuso recurso de casación. Luego de justificar la procedencia formal del medio impugnativo, básicamente, sostuvo:

- La presente litis refiere a la reclamación presentada por funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que reciben una compensación, creada por el artículo 291 de la Ley No. 16.226, equivalente a un 25% sobre los rubros que integraban su sueldo al momento en que la misma fue creada -excepto la prima por antigüedad- y se agravan alegando que la base de cálculo de dicha compensación no incluye rubros que fueron creados posteriormente.

- La sentencia de segunda instancia realiza una errónea interpretación y aplicación de las normas de derecho que cita, amén de que omite aplicar las previsiones que al respecto contiene la Constitución de la República, todo lo cual determinó la parte dispositiva del fallo impugnado.

- La Sala amparó la pretensión de condena a futuro en una errónea interpretación de la última Ley

de Presupuesto No. 18.996 que en su artículo 216 deroga expresamente al artículo 291 de la Ley No. 16.226, que también era presupuestal.

Estas Leyes de presupuesto, que crean partidas, únicamente pueden interpretarse en el contexto normativo constitucional que las rige y partiendo de la base de que existe un vínculo especial entre el funcionario público y el Estado, relación que se rige por el Estatuto del Funcionario.

Las normas que crearon partidas posteriormente a la prima objeto de esta acción, deben interpretarse en forma restrictiva y ello en función de lo que establecen los artículos 85, 88, 214, 216, 228, 229 y concordantes de la Constitución y de que se trata de partidas presupuestales, extremo que no puede obviarse. Este es un caso de reserva legal absoluta, de modo que sólo a través de Leyes de presupuesto pueden crearse retribuciones (compensaciones o primas) y una vez creadas, deben determinarse los recursos con los que se van a financiar. En otras palabras, no es admisible la aplicación extensiva, indefinida o genérica de una norma presupuestal.

- No puede obviarse que los rubros no incluidos en la liquidación de la prima o compensación que origina este reclamo no existían al momento del dictado de la Ley No. 16.226. En consecuencia, la compensación especial, ese 25%, solo puede ser aplicado a los rubros existentes (vigentes) al momento de la entrada en vigencia de la Ley referida en la década del 90, que por cierto preveía su financiación.

- En cuanto a la condena a futuro, el fallo atacado incurre, nuevamente, en error. En primer lugar, por cuanto las tareas que hoy realizan los actores pueden variarse y, por ende, ello implicaría dejar de percibir la compensación especial. En segundo lugar, la última Ley de Presupuesto No. 18.996 en su artículo 216 derogó expresamente al artículo 291 de la Ley No. 16.226 que había creado la prima, por lo que la condena a futuro pierde sentido.

En definitiva, solicitó se case la sentencia de segunda instancia en cuanto condenó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictaminando que quede firme el pronunciamiento de primera instancia.

3o.) La parte actora evacuó el traslado del recurso de casación, en los términos que surgen de fs. 1833/1836, fs. 1857/1864, 1866/1870 y 1896/1901 solicitando se desestime el mismo.

4o.) En fs. 1838/1843, compareció el citado en garantía, Estado - Ministerio de Economía y Finanzas, evacuando el traslado conferido del recurso de casación y adhiriendo al mismo.

En síntesis, sostuvo:

- Los actores entienden que debió incluirse en la base de cálculo de la Compensación Especial creada por el artículo 291 de la Ley No. 16.226, todas las partidas que perciben en su salario, inclusive aquellas creadas por normas posteriores.

- El marco normativo de las dotaciones presupuestales es de rango constitucional (artículos 85, 88, 214, 216 y 228 de la Carta), configurándose un sistema de reserva legal absoluto, por lo que para crear partidas salariales se requiere Ley. Estas Leyes pueden delegar su reglamentación, pero es el legislador quien crea la partida, prevé la existencia del crédito necesario, así como la financiación del mismo. Por lo tanto, el legislador al aprobar la partida de la compensación prevista en el artículo 291 de la Ley No. 16.226 también aprobó en forma concomitante el crédito para su financiación.

El crédito que financia esta partida es el resultado matemático de la sumatoria de las partidas vigentes al mes de octubre de 1991, más aguinaldo y cargas legales.

- El legislador al crear nuevas partidas, de haber tenido la voluntad de que fueran parte de la base de cálculo de la partida reclamada lo hubiera previsto en forma expresa, incrementando la asignación presupuestal. Esto no sucedió con ninguna de las partidas pretendidas por los promotores.

- La posición sustentada por la parte actora y por la Sala ad quem, implica un incremento del gasto del Estado que requiere financiación a través de una norma legal, tal como lo ordena el constituyente.

Dicha posición implica una errónea interpretación de la Ley que creó la partida y una equivocada intelección de lo establecido en los artículos 85, 88, 214, 216 y 228 de la Constitución de la República.

- No es correcta la solución adoptada por el Tribunal al establecer una condena a futuro, en la medida que la compensación que sustenta el reclamo es aleatoria, desde que para su percepción deben cumplirse ciertos requisitos.

- El máximo órgano del Poder Judicial ante situaciones donde existían normas que preveían compensaciones en base a porcentajes, se pronunció contraria a la inclusión en su base de cálculo de partidas legisladas en forma posterior.

Culmina solicitando se case la sentencia impugnada, dejando firme el fallo de primera instancia.

5o.) Los promotores evacuaron el traslado de la adhesión al recurso de casación, en los términos que emergen de fs. 1892 a 1894, 1905 a 1910 vto. y 1913 a 1914.

6o.) Por Interlocutoria del 2 de octubre de 2013 (fs. 1917), el Tribunal dispuso el franqueo del recurso y la elevación de los autos para ante la Suprema Corte de Justicia, donde fueron recibidos el día 21 de octubre de 2013 (cfme. nota de fs. 1924).

7o.) Por Auto No. 2045, del 30 de octubre de 2013 (fs. 1925 vto.), fue conferida vista al Sr. Fiscal de Corte, quien sostuvo que "...el agravio analizado es de recibo" (Dictamen No. 4382/13, fs. 1927/1928 vto.).

8o.) Por Auto No. 2177, del 18 de noviembre de 2013, se dispuso "Pasen a estudio y autos para sentencia".

9o.) Por Decreto No. 249, del 17 de febrero de 2014, se estableció que atento a que el Sr. Ministro Dr. Julio C. Chalar Vecchio suscribió la Sentencia No. 10/12i del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno, el referido Sr. Ministro se declaró inhabilitado de oficio para conocer en las presentes actuaciones (fs. 1933).

Se dispuso la integración de la Corte y realizado el sorteo de rigor, resultó designada para integrar el Cuerpo la Sra. Ministra Dra. María Victoria Couto (cfme. Acta de Audiencia de Sorteo de fs. 1942).

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, integrada y por unanimidad, amparará parcialmente el recurso de casación promovido y, en su mérito, confirmará el pronunciamiento de primera instancia en cuanto desestimó la demanda, sin especial sanción procesal.

II) Inicialmente, corresponde pronunciarse acerca de la admisibilidad de la adhesión al recurso de casación planteado por el citado en garantía, Estado - Ministerio de Economía y Finanzas.

En concepto de los Sres. Ministros que suscriben el presente fallo la adhesión a la casación referida es procedente.

Ello por cuanto el plazo para impugnar la sentencia de segundo grado (cfme. notificación electrónica incorporada en fs. 1815) vencía el día 16 de agosto de 2013, esto es, encontrándose ya vigentes las modificaciones introducidas al Código General del Proceso por la Ley No. 19.090.

En consecuencia, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 274 del Código General del Proceso (en la redacción dada por la Ley No. 19.090), al evacuar el traslado del recurso de casación interpuesto por el demandado puede adherir al mismo la contraparte o cualquier litigante con interés distinto al recurrente.

III) En cuanto al mérito, corresponde señalar que el recurso de casación y la adhesión al mismo se sustentan en muy similar argumentación, por lo que procede su tratamiento en forma conjunta.

IV) En autos se reclaman diferencias salariales que -conforme lo señalan los actores- se habrían generado por una incorrecta liquidación de la compensación creada por el artículo 291 de la Ley No. 16.226. En definitiva, los accionantes pretenden que se incluyan a los efectos de la liquidación de dicha compensación todas las partidas creadas con posterioridad a dicha norma que integran su salario, sujetas a montepío, con excepción de la prima por antigüedad.

La Corporación tuvo oportunidad de resolver litigios con características similares al presente, donde sostuvo que lo relevante para adoptar la decisión radica en que se trata de dotaciones presupuestales y, por ende, reguladas por los artículos 85, 88, 214, 216, 228 y 229 de la Constitución de la República, sistema de reserva legal absoluta, de modo que sólo a través de Leyes presupuestales pueden crearse retribuciones (compensaciones o primas) y cuando así se procede, deben determinarse los recursos con los que se van a financiar.

Por consiguiente, 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 sólo deben aplicarse sobre los rubros salariales vigentes al momento de la aprobación parlamentaria de la compensación en cuestión.

Con las naturales adecuaciones, resulta trasladable al subexamine lo expuesto por la Corporación en Sentencia No. 693/2012 (entre otras):

"...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, como lo pretende la recurrente.

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, corresponde el rechazo del agravio articulado, 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".

V) En relación a la condena a futuro dispuesta por la Sala, además de corresponder acoger el recurso de casación y su adhesión por los argumentos referidos en el considerando precedente, la solución desestimatoria de la pretensión se impone en virtud de que la norma base del reclamo (artículo 291 de la Ley No. 16.226) fue derogada por el artículo 216 de la Ley No. 18.996, que creó una partida similar a la suprimida, con una base de cálculo diferente. Por lo tanto la condena a futuro dispuesta deviene ilegal, por contrariar el precepto legal contenido en la última Ley de Presupuesto (artículo 216 de la Ley No. 18.996).

VI) Las costas y costos se deberán abonar en el orden causado.

Por los fundamentos expresados en la presente, y lo dispuesto en el Art. 268 y siguientes del Código General del Proceso, la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad,

FALLA:

ANULASE PARCIALMENTE LA SENTENCIA IMPUGNADA Y, EN SU MERITO, CONFIRMASE EL PRONUNCIAMIENTO DE PRIMERA INSTANCIA EN CUANTO DESESTIMO LA DEMANDA DE AUTOS, SIN ESPECIAL CONDENACION PROCESAL.

OPORTUNAMENTE, DEVUELVA SE.