

//tencia N°

MINISTRA REDACTORA:

DOCTORA MARÍA CRISTINA CABRERA

Montevideo, veintidós de mayo de dos mil veinticuatro

VISTOS:

Para sentencia estos autos caratulados: "CRUZ, KELLY Y OTROS C/ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS Y OTRO - COBRO DE PESOS - CASACIÓN", IUE: 2-48095/2019.

RESULTANDO:

1.- Por sentencia interlocutoria de primera instancia N° 659/2021 dictada en audiencia en fecha 22 de marzo de 2021, por la Sra. Jueza Letrada de Primera Instancia en lo Civil de 17° Turno, Dra. Alexandra Facal (fs. 767-769), se desestimó la excepción de incompetencia por razón de materia y la excepción de caducidad y se hizo lugar a la excepción de prescripción de los créditos anteriores al 15 de octubre de 2015 para la Suprema Corte de Justicia y el 16 de octubre de 2015 para el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por sentencia definitiva de primera instancia N° 40/2022, de fecha 20 de mayo de 2022, del Juzgado actuante (fs. 975-985), se desestimó la excepción de falta de legitimación activa y se desestimó la pretensión actoral, sin especial sanción procesal en el grado.

1



Mediante sentencia definitiva de segunda instancia N° 41/2023, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno el 15 de marzo de 2023 (fs. 1058-1070), se revocó parcialmente la sentencia interlocutoria de primera instancia N° 659/2021, declarando extinguidos totalmente por caducidad, los créditos devenidos exigibles y confirmando la sentencia definitiva, sin especial condenación en la instancia.

2.- El representante de la parte actora dedujo recurso de casación a fs. 1074-1084, de conformidad a lo previsto en los artículos 268 y siguientes del CGP, invocando como causal, la errónea aplicación e interpretación de los artículos 39 de la Ley N° 11.925 y artículo 106 del Decreto-Ley N° 15.167 en la redacción dada por el artículo 8 de la Ley N° 16.226, así como la infracción a las reglas de admisibilidad y valoración de la prueba.

La sentencia definitiva que se impugna le agravia porque entiende que el reclamo de autos constituye un pedido de devolución de tributos y no un reclamo de naturaleza remunerativa, concluyendo que es de aplicación el artículo 39 de la Ley N° 11.925 y que la pretensión de autos caducó y no se aplica lo previsto en el artículo 8 de la Ley N° 16.226. Estima que ello no es correcto, porque el reclamo es de



naturaleza remuneratoria, como surge de los términos de la demanda. La rebaja salarial se produjo porque se detrajo del sueldo el importe del FONASA, cuando no debió ser afectado por la creación del tributo, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa que lo regula. Los daños y perjuicios peticionados se originan en una rebaja salarial y el monto es equivalente al total del importe retenido por FONASA, siendo de aplicación la prescripción cuatrienal prevista en el artículo 8 de la Ley N° 16.226. Invoca profusa jurisprudencia en su apoyo.

En cuanto a la infracción a las normas sobre admisibilidad o valoración de la prueba, la sentencia incurre en error al considerar que no se probó el mérito de la causa. Por el contrario, su parte cumplió con acreditar la reducción salarial en que se funda la pretensión. Los actores percibían un beneficio salarial que consistía en el pago de la cuota mutual por parte de su empleador, sin que ello implicara una detracción de su salario. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 18.131, que instauró el Sistema Nacional Integrado de Salud, se dispuso su incorporación al régimen del FONASA, derogando el beneficio aludido, creado por el artículo 14 de la Ley N° 15.903. No obstante, de acuerdo a lo previsto en los artículos 68 de la Ley N° 18.211, 4, 9 y 10 de la Ley N° 18.131, esos



aportes debía realizarlos el organismo Poder Judicial y la incorporación al nuevo régimen mutual no podía implicar una rebaja del salario líquido. El Poder Judicial contaba con previsión legal para financiar la cobertura del FONASA, sin afectar el sueldo líquido de los funcionarios. En cambio, este aporte lo debieron afrontar los trabajadores, lo que generó una pérdida real de salario que no fue cubierta por los aumentos otorgados entre 2008 y 2010.

De conformidad a los fundamentos expresados, solicita que se haga lugar al recurso interpuesto, casándose la recurrida y en su lugar se ampare la demanda en todos sus términos.

3.- A fs. 1089-1105 contestó la recurrencia de la parte actora, el Poder Judicial, Suprema Corte de Justicia, mediante su representante en legal forma, manifestando en síntesis -en cuanto al agravio relativo a la naturaleza jurídica de la pretensión y la subsiguiente declaración de caducidad de la acción-, que los recurrentes se equivocan. Teniendo en cuenta el claro tenor literal de la demanda, no existe duda de que se dedujo una pretensión contencioso reparatoria patrimonial -o una devolución tributaria, como la califica la sentencia recurrida- y no una pretensión remuneratoria, lo que dejó claro la sentencia de segunda instancia dictada en obrados. Se reclaman



daños y perjuicios, no remuneraciones. Invoca jurisprudencia en su apoyo, que transcribe parcialmente.

Advierte que parece argumentarse en el recurso en traslado, que ni siquiera habría operado la caducidad por haber una omisión continuada, lo que no se alegó antes en este proceso y en todo caso parece confundirse la caducidad y la prescripción, institutos diversos, cuyas características describe. En definitiva, estima que ninguno de los argumentos planteados por la contraria logran conmovier los sólidos fundamentos de la recurrida en el aspecto reseñado.

Sobre el agravio relativo a la supuesta infracción de las normas sobre valoración probatoria, la sentencia declaró que no se había acreditado la existencia de disminución salarial líquida, lo que a su criterio es correcto. La mera remisión a lo expresado en anteriores comparecencias, no cumple con el requisito de la fundamentación suficiente previsto en el artículo 271 del CGP, de conformidad a los fallos de jurisprudencia que cita. Por consiguiente, no existe mérito para acceder a la impugnación promovida. No se argumenta tampoco la existencia de un absurdo evidente, requisito exigido en casación para acceder a la causal de errónea valoración de la prueba.

Respecto al fondo del



asunto, los accionantes también incurren en afirmaciones incorrectas. No es de recibo que el Poder Judicial pudiera disponer por sí y ante sí, exonerar a sus funcionarios de tributar al FONASA. Tampoco puede afirmarse la existencia de disminución salarial líquida. Los actores pretenden que se les mantenga una cobertura asistencial gratuita de un régimen que fue derogado o de financiación bipartita, violatorio de lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Nacional y artículo 3 de la Ley N° 18.131, que consagró un sistema de financiación tripartita. Se terminaría consagrande así una exoneración tributaria por vía judicial. El artículo 9 de la Ley N° 18.131 no dice que el régimen de cobertura asistencial de los actores sea distinto del que rige para quienes aportan mensualmente al FONASA, sin percibir reintegro tributario alguno.

Habiéndose derogado el régimen de cobertura gratuita, otorgado a través de la cuota mutual, los actores están incluidos, desde el 1° de enero de 2008, en un régimen asistencial que les exige contribuir solidariamente a su financiación, en los términos previstos en el artículo 67 de la Constitución Nacional, artículo 3 de la Ley N° 18.131 y artículo 68 de la Ley N° 18.211.

Adhiere al recurso de casación de la contraparte, a título de agravio



eventual, sobre los adicionales FONASA (Ley N° 18.211), para el hipotético caso de que la Corte entendiera que el escrito en traslado implica una crítica razonada contra la desestimatoria de dicho rubro. La pretensión de reintegro de porcentajes de aportación superiores al 3 %, violenta lo establecido en el artículo 9 de la Ley N° 18.131 y artículo 7 del Código Civil, al asignarle efecto retroactivo a la Ley N° 18.211, que creó dichos adicionales.

Deduce además agravio eventual contra la pretensión de condena respecto de quienes ingresaron al Poder Judicial después del 1° de enero de 2008, puesto que lo hicieron con los derechos y obligaciones vigentes al momento de su incorporación al organismo. Carecen de derecho de base, de acuerdo a los fallos de jurisprudencia que invoca.

También se agravia en forma eventual por la pretensión de condena de futuro, de conformidad a lo previsto por el artículo 11.3 del CGP, en la redacción dada por el artículo 39 de la ley N° 19.924, que prohíbe tal condenación, aplicable a las sentencias que recaigan bajo su vigencia.

En definitiva, solicita que se desestime la casación y se mantenga la sentencia recurrida en todos sus términos. En subsidio, requiere que se admitan los agravios eventuales planteados por su



parte, no haciendo lugar a los rubros objeto de los mismos.

4.- Por su parte, a fs. 1110-1117 vto., el Ministerio de Economía y Finanzas, debidamente representado, evacuó el traslado de la casación que le fuera conferido, expresando en lo sustancial que el reclamo actoral no reviste naturaleza salarial, sino tributaria, por lo que no comparte el argumento esgrimido en tal sentido en la casación en traslado. En realidad, pretenden la devolución de las sumas que fueron retenidas en virtud del tributo dispuesto por la ley de creación del FONASA. Tratándose de una contribución especial, es aplicable el instituto de la caducidad, no de la prescripción, siendo aplicable el artículo 39 de la Ley N° 11.925, por lo que la acción ha caducado.

Sobre la valoración probatoria, no se ha efectuado una crítica razonada de la sentencia, ni se ha podido evidenciar la existencia de absurdo evidente, que amerite el ingreso a dicho agravio. Sin perjuicio de ello, se acreditó en autos que cada primero de enero, entre 2008 y 2010, los actores tuvieron un porcentaje de recuperación salarial superior en más del doble al descuento FONASA, a los efectos de que no tuvieran disminución salarial, no siendo de recibo que en dichos aumentos se debiera haber



establecido el cometido específico que pretenden los accionantes.

En lo que respecta a la casación adhesiva eventual del Poder Judicial, considera que la actora no realizó una crítica razonada de la sentencia y la solicitud de que se ampare la demanda en todos sus términos no puede suplir tal omisión, al no haberse cumplido los requisitos de admisibilidad de la casación previstos en el artículo 273 del CGP. Comparte, además, los fundamentos expresados por el Poder Judicial en su recurrencia en vía de adhesión.

En consecuencia, reclama que se desestime la casación interpuesta por los accionantes, manteniendo la recurrida en todos sus términos.

5.- La parte actora evacuó el traslado de la adhesión a la casación deducida por la Suprema Corte de Justicia, a fs. 1120-1121 vto., abogando por su rechazo en los términos que expresa.

6.- Elevados y recibidos los autos por la Corporación (fs. 1127-1128), la misma, en su integración original, se inhibió de oficio para entender en autos por configurarse las causales previstas en el artículo 325 del Código General del Proceso, disponiendo la realización del sorteo legal para la correspondiente integración del Alto Cuerpo (fs.



1129 y vto.). Cumplido, recayó la designación en los Sres. Ministros firmantes y la Sra. Ministra Dra. Loreley Opertti, cuya designación se dejó posteriormente sin efecto por encontrarse con licencia médica desde el 12 de octubre al 31 de diciembre de 2023 y desde el 1° de enero al 25 de febrero del corriente año, ingresando en su lugar, en legal forma, la Sra. Ministra Dra. María Cecilia Schroeder (fs. 1135 vto. y 1141). Previa revisión de admisibilidad y pasaje a estudio, se acordó sentencia ajustada a derecho, quedando la redacción de la presente a cargo de la suscrita (fs. 1144), lo que se realiza en el día de la fecha.

CONSIDERANDO:

I.- La Suprema Corte de Justicia, debidamente integrada y en mayoría de sus componentes, habrá de casar parcialmente la sentencia definitiva de segunda instancia recurrida, en cuanto modificó la sentencia interlocutoria N° 659/2021, que se mantendrá en los términos establecidos en primera instancia y casará igualmente la sentencia definitiva impugnada en cuanto no hizo lugar a la demanda, la que se amparará en los términos requeridos, a excepción del reclamo por los adicionales al FONASA, la legitimación de los funcionarios que ingresaron con posterioridad a 2008 y la condena de futuro, de conformidad a los fundamentos fácticos y jurídicos que habrán de

10



expresarse, difiriendo la liquidación de la condena al procedimiento previsto en el artículo 378 del CGP.

II.- Liminarmente, corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad del presente recurso de casación, en sus aspectos formales, lo que se considera debidamente cumplido, según lo previsto en los artículos 268 inciso segundo, 269 numeral 3 y 272 del CGP.

La atacada es una sentencia de segunda instancia, que confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia, por lo que el recurso de casación resulta procedente. El monto del asunto supera el límite establecido en el artículo 269 numeral 3 del CGP. También se cumplen los requisitos de legitimación activa exigidos por el artículo 272 del CGP y la invocación de las normas de derecho supuestamente infringidas (artículos 11.3, 140 y 198 del CGP; artículos 3, 4, 9, 10 y 14 de la Ley N° 18.131 y artículo 68 de la Ley N° 18.211). Se expresaron agravios concretos constitutivos del fundamento de la casación, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 273 numeral 2 del CGP.

Se cumplió en la litis la invocación de las normas de derecho supuestamente infringidas, arts. 140 y 141 del CGP, relativas a la valoración de la prueba, tal como lo requiere el numeral



1 del artículo 273 del CGP. Además, se expresaron los motivos concretos constitutivos del fundamento de la casación, expuestos en forma clara y concisa, de acuerdo a lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 273 del CGP.

La adhesión a la casación interpuesta por la Suprema Corte de Justicia también cumple con los requisitos formales de admisibilidad contenidos en el numeral 1 del artículo 273 del CGP, en cuanto a la mención de las normas de derecho que podrían infringirse de hacerse lugar a la pretensión actoral en cuanto a los rubros objeto de impugnación. Conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 273 del CGP, el escrito de interposición del recurso debe contener la expresión de los motivos concretos constitutivos del fundamento de la casación, expuestos en forma clara y concisa, lo que a criterio de la mayoría de la Corte integrada se ha cumplido debidamente.

III.- De los antecedentes del caso en análisis resulta que los actores son funcionarios del Poder Judicial, que reclaman la devolución de los aportes efectuados al FONASA, en virtud de los fundamentos de hecho y derecho que sustentan su pretensión, contenidos en la demanda de fs. 39-59.

Por sentencia interlocu-



toria N° 659/2021 dictada por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 17° Turno -en cuanto interesa a la presente-, se ampara la excepción de prescripción de los créditos anteriores al 15 de octubre de 2015 para la Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial) y el 16 de octubre de 2015 para el Ministerio de Economía y Finanzas.

En la sentencia definitiva de primera instancia N° 40/2022, del mismo órgano, se desestimó la excepción de falta de legitimación pasiva y se desestimó la demanda.

Mediante la sentencia de segunda instancia N° 41/2023, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno, se revocó parcialmente la interlocutoria referida y se declaró la extinción de los créditos devenidos exigibles y/o totalmente, por caducidad y confirma la sentencia apelada.

IV.- El agravio esgrimido por la parte actora para deducir la casación, por la revocatoria parcial de la sentencia interlocutoria de referencia, finca en que la atacada considera que se configura en autos una hipótesis de caducidad y no de prescripción, entendiéndose que estamos ante un pedido de devolución de tributos y no de un reclamo de diferencias salariales.



Estima la Corporación, integrada y en mayoría, que dicho agravio es de recibo.

Surge de la demanda (fs. 39-59), que el reclamo se fundó, básicamente, en lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N° 18.131, en cuanto dicha norma -a criterio de los reclamantes-, establece que la incorporación de los funcionarios judiciales al SNIS y el consecuente aporte al FONASA, no podía significar reducción de su salario líquido. Señalan, además, que sufrieron una disminución salarial, porque previamente, por lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 17.707, el Poder Judicial solventaba la denominada "*cuota mutual*", a través del Banco de Previsión Social, y que, a partir de la vigencia del FONASA, se interpretó que esa disposición había quedado tácitamente derogada, dando de baja el crédito presupuestal habilitado para su pago y se procedió a descontar los aportes patronales.

Frente a esa situación, pretenden que se les abone una compensación equivalente al monto de las retenciones que se les han realizado por el aporte al FONASA y de ese modo percibir el mismo salario líquido que cobraban anteriormente.

En consecuencia, de acuerdo a los términos en los que se formuló la pretensión y la fundamentación jurídica que la sustenta,



a criterio de la mayoría del Colegiado, no estamos ante un reclamo de devolución de tributos indebidamente retenidos, sino ante un planteamiento de pago de diferencias salariales generadas por el descuento antedicho, equivalente a lo pagado por el FONASA, con los créditos habilitados por el artículo 10 de la Ley N° 18.131, a esos efectos.

Al tenor del diseño de la demanda, que corresponde atender, conforme a lo previsto en los artículos 117 y 118 del CGP, lo que se reclama in folios es la condena al pago de diferencias salariales, pasadas y futuras (Cfr. sentencia N° 219/2020 TAC 1°).

Determinada la naturaleza de la reclamación de autos, solo cabe señalar que el instituto aplicable para determinar la vigencia del reclamo actoral, a la fecha de la introducción de la demanda, es el de la prescripción, con las consecuencias que ello conlleva.

Por lo tanto, corresponde casar la sentencia de segunda instancia en análisis, en relación al motivo de la sucumbencia, estando en su lugar a lo resuelto por la sentencia interlocutoria N° 659/2021, cuyos fundamentos se comparten.

En materia de reclamos salariales de funcionarios públicos, la norma aplicable es el artículo 8 de la Ley N° 16.226, que dio nueva



redacción al artículo 106 del Decreto-Ley N° 15.167, que establece: *"Los créditos por concepto de remuneraciones personales de los funcionarios públicos que se generen a partir de la vigencia de la presente ley, prescribirán a los cuatro años, contados de la fecha en que pudieron ser exigibles"*.

Teniendo en cuenta que los actores reclaman por la rebaja salarial padecida desde que se les retuvo el aporte al FONASA, la norma aplicable en la especie es la antedicha, operando la prescripción de los créditos generados y exigibles con anterioridad a cuatro años a la fecha del emplazamiento de los demandados (Cfr. sentencia N° 277/2023 TAC 4°).

Sobre el instituto aplicable al caso de obrados, se ha pronunciado, en similar causa, el TAC 7° en sentencia N° 66 /2022, expresando, en cuanto interesa a la presente litis: *"En lo que respecta al amparo de la caducidad cuatrienal, efectuada a la luz de las disposiciones de la Ley N° 11.925, el Tribunal disiente con lo dispuesto en primera instancia, ya que, conforme ha entendido en casos anteriores, resulta de aplicación a la pretensión desarrollada en autos, el art. 106 del DL No. 15.167 en la redacción dada por el art. 8 de la Ley N° 16.226.*

Así lo ha proclamado este Cuerpo en la sentencia antecedente Número 44/2021 (BJN):



'...estamos ante un reclamo de cobro de pesos por haberes salariales mal retenidos. Es un reclamo por concepto de remuneraciones personales. (Art. 8° Ley No. 16.226 reformatorio del art. 106 del DL No. 15.167), por lo que opera la prescripción y no la caducidad. Si se considera que se pide la devolución de tributos eventualmente mal pagados (retenciones al FONASA), se tramita también por cobro de pesos (arts. 75 CT y 27 núm. 2° DL 15.524). De hecho, la demanda se entabló ante la Justicia Civil, quien suele procesar estos reclamos por haberes salariales, en el particular eventualmente mal retenidos en la versión de los demandantes. Son diferencias que se generarían mes a mes, con lo cual debe considerarse la prescripción y debe aplicarse la Ley 16.226. Es una reclamación por diferencia de haberes salariales, no de carácter remuneratorio''.

En sentencia N° 277/2023 del TAC 4°, se sostuvo, sobre el punto en análisis, que: *"En la Sentencia N° 190/2021 en un caso similar al de autos, la Sala en su anterior integración, en términos que se comparten expresó: '...es claro que se trata de un reclamo remuneratorio, la pretensión tiene fundamento en la invocada retención ilegítima efectuada a los sueldos de los funcionarios realizada por el Poder Judicial como consecuencia del aporte al FONASA. En obrados se reclama el pago de dicha diferencia salarial,*



por lo que no resulta de aplicación la previsión del art. 39 de la ley 11.925 que regula el instituto de la caducidad frente a pretensiones judiciales de cobro de créditos contra el Estado. En efecto, los accionantes reclaman por la rebaja del salario líquido a partir del momento en que comenzaron a realizarse las retenciones correspondientes a FONASA, por lo que la norma aplicable en la especie es el art. 8 de la ley 16.226 que precisamente consigna que cuando se reclaman remuneraciones personales de los funcionarios públicos, el modo de extinción es la prescripción y la interrupción del plazo ocurre con el emplazamiento, defensa que no fue deducida por el demandado en la especie. No obstante ello debe señalarse que en la demanda, el período de condena solicitado es de cuatro años anteriores al emplazamiento de la parte demandada, por lo que corresponde señalar que la pretensión articulada fue realizada al amparo de la norma en análisis. Por lo expuesto corresponde desestimar el agravio deducido'. Y también se pronunció a dichos efectos en la Sentencia N° 160/2021: 'En la Sentencia N° 92/2016 entre otras, la Sala expresó: 'Tratándose, por lo tanto, de un crédito de carácter remuneratorio el medio extintivo correspondiente es el de la prescripción (art. 8 ley 16.226) que desplaza la posibilidad de invocación de la caducidad (art. 39 Ley 11.925)'. Pues bien, en el caso,



los actores reclaman por la rebaja del salario líquido a partir del momento en que comenzaron a realizarse las retenciones correspondientes al FONASA. Cuando se reclaman remuneraciones personales de los funcionarios públicos el modo de extinción es la prescripción (art. 8 ley 16.226) con la diferencia en el medio interruptivo del plazo, promoción de la demanda si se trata de caducidad, que puede oponerse de oficio y el emplazamiento si se trata de prescripción, que debe ser opuesta por la parte demandada, defensa que no fue deducida por el demandado en la especie, no obstante lo cual en la demanda el lapso que se solicita es desde cuatro años anteriores al emplazamiento de la parte demandada. En virtud de lo expresado se habrá de confirmar la sentencia interlocutoria impugnada que desestima la excepción de caducidad'. En mérito a los fundamentos expuestos los citados Ministros entienden que procede confirmar la sentencia impugnada en cuanto desestimó la excepción de caducidad opuesta oportunamente por los demandados y por el tercero citado".

V.- El agravio de la parte actora basado en la infracción a las normas sobre admisibilidad o valoración de la prueba en que habría incurrido el fallo de segunda instancia, desestimando la demanda por considerar que no se acreditaron los



extremos fácticos fundantes de la pretensión, es parcialmente de recibo.

Como se ha señalado sobre el particular por el TAC 1° en sentencia N° 219/2020, transcripta en sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 536/2022, entre otras: "VI) A tales efectos, corresponde partir de lo dispuesto en los arts. 9 y 4 de la Ley N° 18.131, que se transcriben:

Artículo 9°.- Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir a los funcionarios de la Administración Nacional de Educación Pública, así como al Poder Judicial, en el régimen creado en la presente ley. La aportación progresiva hasta alcanzar el 3% (tres por ciento), establecida en el artículo 4° de la presente ley, no podrá significar reducción del salario líquido.

Artículo 4°.- El aporte referido en el literal B) del artículo 3° de la presente ley, para los beneficiarios de los organismos públicos comprendidos en el artículo 2° de la presente ley, será inicialmente de cargo de Rentas Generales o de quien haga sus veces.

A partir de la fecha que determine el Poder Ejecutivo y coincidiendo con la aplicación del ajuste de recuperación salarial, los funcionarios aportarán a razón de un 1% (uno por ciento)



acumulativo anual hasta alcanzar el porcentaje del 3% (tres por ciento). La diferencia entre el aporte personal descontado y el 3% (tres por ciento) será de cargo de Rentas Generales.

Los trabajadores comprendidos en lo dispuesto en el literal B) del artículo 8° del decreto-ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975, quedarán excluidos de lo previsto en el inciso anterior.

A efectos de hacer frente a las erogaciones que demanda el presente artículo, así como al aporte de cargo del empleador establecido en el literal C) del artículo 3°, la Contaduría General de la Nación realizará las trasposiciones y habilitaciones de créditos presupuestales necesarios en cada Inciso y unidad ejecutora.

Según el demandado y por aplicación el inc. 2° del art. 4, en virtud del ajuste de recuperación salarial allí mencionado, no se produjo reducción del salario líquido derivada del aporte personal de FONASA.-

Sin embargo, para el Tribunal el art. 9 únicamente se remite al art. 4 en lo relativo a la aportación progresiva hasta llegar al 3%, por lo que no es de recibo tal argumento.-

En este enfoque y en tanto está fuera de la discusión que no existió otro ajuste



que se hubiera otorgado específicamente para neutralizar la disminución, ya que los incrementos producto de lo dispuesto en la Ley de Presupuesto N° 17.930, con vigencia al 1/1/2016, no obedecieron a tal propósito, solo cabe concluir que se produjo la reducción alegada.-

En efecto, esos incrementos fueron consecuencia de la reestructura de cargos y racionalización de la escala salarial que el Poder Judicial realizó en base a lo previsto en el art. 389 de dicha ley, norma que carece de relación con los aportes por FONASA que se creó por una ley posterior (la multicitada N° 18.131).-

Ello no obstante y en tanto esta ley (la N° 18.131) es anterior a la N° 18.211, la previsión del art. 9 solo refiere a 'la aportación progresiva hasta alcanzar el 3%' y no incluye los aportes adicionales creados por los arts. 62 y 66 de la segunda de las leyes citadas, de modo que las diferencias a pagar solo pueden ser las generadas por los aportes al FONASA hasta el 3%, tal como lo señaló la parte demandada en su apelación.-

Luego y en cuanto al salario líquido anterior a marzo de 2008 (primer mes en el que se efectuó la aportación) a considerar para determinar la existencia de disminución salarial, si bien debiera ser el de enero de ese año porque era el



que las funcionarias iban a percibir hasta julio (fecha en la que se realizaría otro ajuste), también puede ser el de febrero (que es el tomado por las actoras) ya que no hay variación de monto.-

De ese cotejo, resulta que es de recibo la pretensión de pago de diferencias salariales, cuyo quantum se deberá determinar por el procedimiento previsto por el art. 378 del CGP, tal como fue pedido”.

En similar sentido se ha pronunciado el TAC 7° en sentencia N° 66/2022, expresando: “Como se dijo por este Cuerpo en Sentencia N° 44/2021 (BJN) en términos que se reeditan en la presente decisión:

‘Los actores recibían la llamada ‘cuota mutual’ del art. 15 Ley 15.707 hasta que el 1 de marzo de 2008 pasaron a tributar el FONASA conforme a las Leyes Nos. 18.211 y 18.131, perdiendo la cuota mutual (art. 14 Ley No. 18.131). El art. 9° de la Ley No. 18.131 dispuso que el aporte al FONASA no podía significar una reducción del salario líquido (normas también en concurrencia, arts. 15 y 21 Ley No. 17.707; arts. 15 Ley 18.131 y 68 Ley 18.211.). Los funcionarios judiciales fueron incorporados al SNIS y FONASA por Decreto del PE No. 2/008 y Decreto del 18 de enero de 2008, desde el 1 de marzo de 2008, en razón de los arts.



61, 62, 66 y 68 de la Ley No. 18.211, más el art. 9° de la Ley No. 18.131. Se sostiene que los salarios líquidos de febrero de 2008 (sin FONASA) y de marzo de 2008 (con FONASA) vieron una reducción del salario líquido por la retención del FONASA, violándose el art. 9° Ley No. 18.131 que disponía que eso no podía suceder. Acá el tema pasa por ver si los funcionarios reclamantes sufrieron o no una disminución salarial del ingreso líquido en relación directa con el aporte del FONASA. La Suprema Corte de Justicia sostuvo que en julio de 2008 se cobró un aumento retroactivo a enero de 2008 que compensó el descuento de FONASA, y que en todo caso habría operado por 2008-2010 en el período de aportación progresiva del art. 4° Ley 18.131. Acorde al art. 10 Ley No. 18.131, supuestamente los créditos para lo que era la cuota mutual pasaban a financiar el aporte de los funcionarios y del Poder Judicial.

... Omissis...

Es evidente que la retención sobre los aportes del FONASA implicó una reducción salarial que no fue nunca compensada'.

En esta misma línea argumental, afirman los Magistrados disidentes en la sentencia 72/2019 del T.A.C. 4° turno (BJN), Dras. Ana María Maggi y Mónica Besio: 'A partir del primero de enero de 2008 los funcionarios judiciales se



incorporaron al nuevo Sistema Nacional Integrado Salud por lo que pasaron a aportar al FONASA (el aporte se retuvo de sus retribuciones en forma progresiva, hasta alcanzar a partir del 1 de enero de 2010 los porcentajes que oscilan entre el 4,5 % y el 8 % de la retribución sujeta a montepío), y se derogó el beneficio de la cuota mutual creado por el artículo 15 de la Ley 17.707. El art. 9 de la Ley No. 18.131 dispone que la aportación progresiva no podrá significar reducción del salario líquido. Dicha disposición es el fundamento central de la reclamación de los accionantes, pues, en su caso, es claro y ostensible que existió una reducción del salario líquido al comenzar a aportar al FONASA y perder el beneficio de la cuota mutual'.

En igual sentido, pueden consultarse las Sentencias N° 51/2021 y 52/2021 de T.A.C. 1° (BJN).

En conclusión, la procedencia de la reclamación resulta, pues, indiscutible, respecto a los actores que ya eran funcionarios judiciales al primero de enero de 2008, ello porque estos funcionarios tuvieron el beneficio de la cuota mutual de acuerdo a las previsiones del art. 5 de la ley 17.707 y art. 14 de la ley 18.131) y a partir del 1° de marzo de 2008 sufrieron una disminución efectiva en sus ingresos salariales, al descontársele mensualmente los



aportes al FONASA”.

En la sentencia anteriormente citada N° 277/2023 del TAC 4°, cuyas conclusiones son enteramente trasladables a la presente, sobre el aspecto en análisis se expresó: *“En cuanto al fondo del asunto, en síntesis, como concluyó la Sra. Juez ‘a quo’ en la sentencia impugnada, ha quedado demostrado en autos que efectivamente a partir del mes de Marzo de 2008, cuando se comenzaron a efectuar los descuentos correspondientes a los aportes al FONASA, los actores que ya eran funcionarios del Poder Judicial al 1/1/2008, sufrieron una disminución de su salario líquido, como surge de la comparación de los respectivos recibos de sueldo correspondientes al mes de Febrero del año 2008, cuando no se había comenzado a realizar la retención de FO.NA.SA, y del mes de Marzo de 2008, cuando ya se había aplicado el aumento anual en el mes de Enero de ese año 2008, el cual se otorga anualmente a todos los funcionarios públicos, no siendo su finalidad evitar la reducción salarial indicada en el Art. 9 de la Ley 18.131.*

Esa disminución del salario líquido supuso e implicó una violación de lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley N° 18.131, el que, había establecido que la aportación progresiva al FO.NA.SA no podrá significar reducción del salario



líquido. Y esa afectación del salario líquido de los funcionarios judiciales se produjo aun cuando tales salarios hayan aumentado en los meses de Enero de 2008, de 2009 y de 2010 (hecho afirmado por la demandada), pues esos ajustes salariales no estaban vinculados ni destinados a compensar o evitar la reducción de salarios ocasionada por las retenciones correspondientes al FO.NA.SA, habiéndose tratado de una recuperación salarial, ajustes que fueron otorgados a todos los funcionarios públicos, no solo a los judiciales. En lo que respecta al agravio relativo al supuesto derecho adquirido a la gratuidad de la cobertura del riesgo de salud, el mismo es de franco rechazo.

A partir del 1/1/2008 los funcionarios judiciales se incorporaron al nuevo Sistema Nacional Integrado Salud por lo que pasaron a aportar al FO.NA.SA (el aporte se retuvo de sus retribuciones en forma progresiva, hasta alcanzar a partir del 1 de Enero de 2010 los porcentajes que oscilan entre el 4,5 % y el 8 % de la retribución sujeta a montepío), y se derogó el beneficio de la cuota mutual creado por el Art. 15 de la Ley 17.707.

El Art. 9 de la Ley 18.131 dispone que la aportación progresiva, no podrá significar reducción del salario líquido. Dicha disposición es el fundamento central de la reclamación



de los actores, siendo claro que a su respecto existió una reducción del salario líquido al comenzar a aportar al FO.NA.SA y perder el beneficio de la cuota mutual.

Los testimonios de los informes de División Contaduría del Poder Judicial (obrando en autos de fs. 390 a 397) y de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial (fs. 578) permiten explicar el origen de la partida que comenzaron a percibir los funcionarios del Poder Judicial relacionada al pago de la cuota mutual.

En el informe de División Contaduría, de fecha 27/8/2018 (fs. 390 a 397) se expresa que la contribución de asistencia médica fue creada por el Art. 14 de la Ley 15.903 de fecha 10/11/1987, y que a partir del mes de Julio de 1988 los funcionarios del Poder Judicial comenzaron a percibir una contribución para el pago de las cuotas mensuales de salud. El Art. 15 de la Ley 17.707 autorizó al Poder Judicial a hacerse cargo de la cuota mutual de sus funcionarios sin excepción y se estableció que para su financiamiento podrían utilizarse fondos propios y los créditos a los que refiere el Art. 14 de la Ley 15.903 del 10/11/1987. Con posterioridad y una vez vigente la Ley 18.131 aprobada en Mayo de 2007 se crea el FO.NA.SA, y se inicia de este modo el proceso de incorporación de todos los trabajadores a los mecanismos centrales de la



seguridad social. Que a los efectos de evitar una pérdida de beneficios adquiridos con respecto a la situación previa de los funcionarios judiciales, el ingreso al FO.NA.SA se dio a partir de Enero de 2008 como usuarios o beneficiarios y como aportantes a partir de Marzo de 2008, con aportación gradual.

En el informe de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial (fs. 578) se agrega que el Art. 15 de la Ley 17.070 autorizó al Poder Judicial a hacerse cargo de la cuota mutual; que posteriormente por Decreto N°157/2004 de fecha 10/5/2004 se reglamentó la referida normativa y se instrumentó su ejecución y aplicación, que el Art. 1 sostiene que tendrán derecho a recibir el beneficio aquellos funcionarios presupuestados o contratados, luego de transcurridos seis meses desde su ingreso al Poder Judicial; que el 28/5/2004 se suscribió un convenio entre Poder Judicial y el B.P.S a efectos de instrumentar las afiliaciones mutuales correspondientes a través de este organismo como lo estableció el mencionado Decreto N°157/2004.

Que en efecto, la Ley 18.131 de fecha 18/5/2007, creó el FO.NA.SA; posteriormente la Ley 18.211 de fecha 5/12/2007 incorporó al SNIS al Poder Judicial, y el Art. 1 del Decreto 2/2008 de fecha 8/1/2008 que reglamenta la



citada Ley 18.211, dispuso que los colectivos de trabajadores se incorporarán al SNIS no más allá del primero de Marzo de 2008.

Por su parte el Art. 1 del Decreto N°32/2008 dispuso que los trabajadores del Poder Judicial se considerarán incorporados al SNIS a partir de la vigencia de la Ley 18.211, ante lo cual con fecha 28/1/2008 la Dirección General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial libra -ante la inminente incorporación del Poder Judicial a dicho sistema-, la Circular N°6/2008, por la cual insta a los funcionarios judiciales de todos los escalafones a presentar una declaración jurada para su ingreso al nuevo sistema (circular obrante a fs. 237).

De las resultancias probatorias que surgen del expediente administrativo N°1685/2011 tramitado ante la S.C.J y que fuera incorporado en obrados por la parte demandada a solicitud de la parte actora (el cual luce glosado de fs. 219 a 389), surge que según informe de División Jurídico Notarial de fecha 26 de Mayo de 2008 (fs. 280 a 282) y Resolución N° 434/08 de la S.C.J de fecha 16 de Julio de 2008 suscrita por los Sres. Ministros Van Rompaey, Ruibal Pino, Rodríguez Caorsi, Gutiérrez y Larrieux (fs. 283), se reconoce en forma expresa que producto de los aportes a FO.NA.SA, los funcionarios



judiciales sufrieron una reducción del salario líquido.

Por tanto, ante la constatación del incumplimiento del Art. 9 de la Ley 18.131, el propio Poder Judicial solicitó al M.E.F la habilitación del crédito correspondiente por estarse afectando el salario líquido de los funcionarios en contravención a la norma citada.

En mérito a lo expresado corresponde concluir que surge debidamente probado que a partir del 1/1/2008 los funcionarios judiciales se incorporaron al nuevo Sistema Nacional Integrado Salud por lo que pasaron a aportar al FO.NA.SA (el aporte se retuvo de sus retribuciones en forma progresiva, hasta alcanzar a partir del 1/1/2010 los porcentajes que oscilan entre el 4,5 % y el 8 % de la retribución sujeta a montepío). Y de esta manera quedó derogado el beneficio de cuota mutual que los funcionarios judiciales percibían y que fuera creado por el Art. 15 de la Ley 17.707. Por tanto, se comparte lo resuelto por el Sr. Juez 'a quo', en cuanto a que al momento de realizarse las retenciones por concepto de aportes progresivos, porcentuales y personales al FO.NA.SA, efectivamente se configuró una reducción del salario líquido de los funcionarios judiciales legitimados en autos, en clara contravención a lo establecido en el Art. 9 de la Ley 18.131. La citada norma en forma



expresa dispone que el mencionado aporte progresivo, no podrá significar reducción del salario líquido, y ello fue precisamente lo que ocurrió y así lo entendió la propia S.C.J basado en informes de sus dependencias administrativas. Es de aplicación en la especie la Teoría del Acto propio, por la cual a nadie es lícito hacer valer un derecho en contradicción con su anterior conducta, cuando esta conducta, interpretada objetivamente según la ley, las buenas costumbres o la buena fe, justifica la conclusión de que no se hará valer el derecho o cuando el ejercicio posterior choque contra la ley, buenas costumbres o la buena fe. No asiste razón a la demandada cuando señala que en los hechos no existió rebaja salarial, en virtud que surge probado que los funcionarios percibieron los ajustes correspondientes, en tanto resulta acreditado en autos que los mencionados ajustes fueron los generales aplicables anualmente a todos los funcionarios públicos y no exclusivamente para los funcionarios del Poder Judicial, ni fueron establecidos a los efectos específicos de dar cumplimiento al Art. 9 de la Ley 18.131. Dichos ajustes anuales no compensan la reducción del salario que se reclama, conclusión suficiente para amparar la demanda respecto de los accionantes que ya eran funcionarios judiciales al 1/1/2008, en tanto los mismos eran beneficiarios del pago de la cuota mutua de acuerdo a



las previsiones de la Ley 17.707, quienes a partir del 1/3/2008 sufrieron una disminución en sus ingresos líquidos al comenzar a aportar al FO.NA.SA, lo que resulta de la comparación de los respectivos recibos de sueldo agregados en autos correspondientes a los meses de Febrero y Marzo de 2008 como se señaló en la recurrida.

Ante ello corresponde amparar parcialmente el reclamo conforme se desarrollará a continuación y diferir la cuantificación del mismo a la vía incidental como se resolvió en la recurrida. (Conf.: de la Sala Sentencias Definitivas N° 190/2021 y N° 160/2021)".

VI.- En lo relativo a los agravios esgrimidos a título eventual, para el caso de ampararse la demanda, por la Suprema Corte de Justicia, al adherir al recurso de casación, también deben ampararse.

No corresponde admitir el rubro reclamado en la demanda, por adicionales al FONASA, previstos en la Ley N° 18.211, porque dicha norma es posterior a lo consignado en el artículo 9 de la Ley N° 18.131 que rige el caso de autos.

Tampoco es procedente la condena de futuro reclamada, en atención a la actual redacción del artículo 11.3 del CGP, dada por el



artículo 39 de la Ley N° 19.924, norma procesal de aplicación inmediata conforme a lo preceptuado en el artículo 12 del CGP.

Además, carecen de legitimación activa para deducir pretensión de condena por la causa de obrados, quienes ingresaron al Poder Judicial después del 1° de enero de 2008, al no disponer de sustancial para esgrimir dicha pretensión.

Sobre los tópicos en análisis se pronunció igualmente el TAC 4° en la sentencia de mención N° 277/2023. En términos que se comparten, dicho Tribunal expresó: *“Es de recibo el agravio en subsidio incoado por la demandada respecto a la inclusión en la condena de los adicionales previstos en la Ley 18.211.*

En efecto, la demandada se encuentra asistida de razón en cuanto entiende que el Art. 9 de la Ley 18.131 nunca podía haber regulado sobre los adicionales FO.NA.SA por la simple razón de que dicha ley es anterior a la que estableció los mencionados adicionales, dispuestos por la Ley 18.211. El Art. 9 de la Ley 18.131 deja fuera de su ámbito de aplicación cualquier porcentaje superior al 3 %, ya que dicha norma estableció que: ‘La aportación progresiva hasta alcanzar el 3% (tres por ciento) establecida en el art. 4° de la presente ley no podrá significar reducción



del salario líquido'. Por lo que corresponde concluir que es claro entonces, que las diferencias son las generadas por el aporte al FO.NA.SA hasta el 3%, en tanto las retenciones adicionales de FO.NA.SA fueron creadas por una ley posterior, Art. 68 de la Ley 18.211, por lo que se considera que no están incluidos en el Art. 9 de la Ley 18.131. Ante lo cual corresponde amparar el agravio y revocar la condena en ese sentido.

A la parte actora le agravia la sentencia definitiva dictada en autos en cuanto acogió la excepción de falta de legitimación activa respecto de los actores que ingresaron al Poder Judicial con posterioridad al 1 de Enero del 2008 (Considerando 5º, fs. 1153-1154 y fallo a fs. 1165) y sostiene que la misma es violatoria del principio de igualdad previsto en el Art. 8 de la Constitución y de la normativa que regula el vínculo estatuario de los funcionarios judiciales que de no haberse eliminado el beneficio de la cuota mutual los recurrentes estarían percibiendo el mismo, en virtud de que la situación jurídica que fundamenta su reclamo fue creada por sucesivas normas y en especial por el Art. 9 de la Ley 18.131, el cual se aplica a todos los funcionarios judiciales con independencia de su fecha de ingreso, irradiando dicha norma sus efectos a todas aquellas relaciones estatutarias, incluidas las iniciadas



posteriormente a su vigencia.

El agravio no es de recibo.

La Sala integrada entiende que los funcionarios que ingresaron al Poder Judicial con posterioridad al mes de Enero del año 2008, no percibieron cuota mutual, ni tampoco sufrieron la disminución de sus ingresos líquidos por la retención de los aportes al FONASA, fundamento central y base, para el progreso de la reclamación, Art. 9 Ley 18.131 (Conforme: de la Sala Sent. Def. N° 160/2021).

Asimismo la actora formuló agravios en cuanto al no acogimiento de la condena a futuro. La sentencia impugnada desestimó la condena a futuro petitionada en mérito a lo dispuesto por el inc. 2 del Art. 11.3 del C.G.P el cual fuera agregado por el Art. 39 de la Ley 19.924.

En efecto, la norma citada dio nueva redacción al Art. 11.3 del C.G.P y dispuso que las sentencias condicionales o de futuro no podrán contener, ni recaer sobre aquellas materias reservadas constitucionalmente a la iniciativa del Poder Ejecutivo, que involucran o versen sobre las materias previstas en el inciso primero del Art. 86 y Art. 214 de la Constitución de la República. El agravio no es de recibo en tanto quienes conforman la mayoría entienden que se



está en autos ante un reclamo de diferencias salariales, la condena versa sobre salarios de funcionarios públicos, en este caso funcionarios del Poder Judicial, estándose ante una materia incluida en las normas constitucionales antes citadas. Asimismo, se entiende que el nuevo inciso agregado al Art. 11.3 del C.G.P por el Art. 39 de la Ley 19.924, es de aplicación inmediata conforme lo dispuesto por el Art. 12 del C.G.P."

VII.- En lo que respecta a las costas y costos de la casación, no se efectuará especial condenación, siendo la conducta de los litigantes conforme a derecho (arts. 56 del CGP y 688 del Código Civil).

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia integrada y en mayoría

FALLA:

CÁSASE LA SENTENCIA DEFINITIVA DE SEGUNDA INSTANCIA N° 41/2023 DICTADA POR EL TRIBUNAL DE APELACIONES EN LO CIVIL DE SEGUNDO TURNO, MANTENIENDO LO DISPUESTO POR LA SENTENCIA INTERLOCUTORIA DE PRIMERA INSTANCIA N° 659/2021 DICTADA EN AUTOS.

CÁSASE LA SENTENCIA DEFINITIVA REFERIDA ANTERIORMENTE Y EN SU LUGAR SE AMPARA PARCIALMENTE LA DEMANDA, EXCEPTO EN CUANTO A LOS ADICIONALES AL FONASA, LA PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES



QUE INGRESARON AL PODER JUDICIAL CON POSTERIORIDAD AL 1º DE ENERO DE 2008 Y LA CONDENA DE FUTURO SOLICITADA EN LA DEMANDA, LO QUE SE DESESTIMA.

DIFIÉRESE LA LIQUIDACIÓN DE LA SENTENCIA AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 378 DEL CGP, A CUYOS MONTOS SE DEBERÁN APLICAR LOS REAJUSTES E INTERESES LEGALES CONFORME A LO REQUERIDO EN EL PETITORIO 3 DE LA DEMANDA DE FS. 58 VTO.

CON LAS COSTAS Y COSTOS DE LA CASACIÓN POR EL ORDEN CAUSADO.

FÍJANSE LOS HONORARIOS PROFESIONALES FICTOS EN LA SUMA DE 5 BPC.

PUBLÍQUESE, Y OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

DRA. MARÍA CRISTINA CABRERA
MINISTRA

DR. GUZMÁN LÓPEZ MONTEMURRO
MINISTRO

DRA. ANA RIVAS
MINISTRA

DISCORDE: En tanto com-
parto con el Tribunal de
Apelaciones en lo Civil de
2º Turno (el cual integré

DR. ÁLVARO FRANÇA
MINISTRO



naturalmente en casos similares al presente) el encuadre jurídico realizado a partir de la lectura de las pretensiones formuladas por los accionantes, se extrae que no se está ante un característico planteo (por habitual en los Estrados Judiciales) de cobro de pesos por diferencias salariales, sino ante un reclamo por incorrecta retención de un tributo y el no pago de una compensación por la retención del aporte al FONASA, en tanto contribución especial de seguridad social (arts. 10 y 13 inc. 3° Cód. Trib.; art. 57 Ley N° 18.211; LARRAÑAGA, *"La seguridad social uruguaya"*, págs. 163 y ss., AMF, 2015; DELPIAZZO, *"Régimen jurídico de la asistencia a la salud"*, pág. 78, FCU, 2009).

La insatisfacción narrada tiene que ver con una detracción contingentada a tributo, cuyo importe descontado ocasiona disminución salarial, lo que no debería ocurrir conforme Leyes Nos. 18.131 y 18.211, de acuerdo con la óptica de quienes accionan.

Por tanto, no resulta aplicable la norma relativa a la prescripción de haberes de funcionarios públicos (art. 106 Decreto-Ley N° 15.167 en la redacción dada por el art. 8 Ley N° 16.226), revocando la interlocutoria dictada, y amparando la excepción de caducidad, pero con diferencia alcance, el que se analizara posteriormente.



En cuanto al mérito, la Sala Ad quem sostuvo que *"no se dan los presupuestos de mérito para hacer lugar al cobro pretendido y por tanto también concluyen en desestimar los agravios invocados por los accionantes.*

Sostienen que en autos no se logró probar la existencia de reducción del salario líquido en violación del Artículo 9 de la Ley 18.131 y por tanto ningún accionante tiene derecho al cobro promovido, y ninguno de los demandados tienen por tanto legitimación pasiva.

Tal como se estableció en Sentencia No. 21/2021 de este mismo Tribunal con integración distinta a la actual: 'Que los funcionarios del Poder Judicial detentaban un régimen propio de cobertura médica previsto por el artículo 15 de la Ley 17.707 del 10/XI/2003 en virtud del cual tenían cubierta su cuota de afiliación al sistema mutual, la que por intermedio del Banco de Previsión Social era abonada a las instituciones médicas, '... en un procedimiento similar al de los beneficiarios del Seguro Social de Enfermedad, por lo cual, en alguna estadística se les consideró globalmente como parte del sistema cubierto por la seguridad social' (García, Rafael y Ordiozola, Miguel en 'El Sistema Nacional Integrado de Salud', edit. La Ley, 2009, págs. 8-9, 43-44).- De ahí que tal



prestación no revistiera naturaleza salarial.- (Conf. Sentencia 1/2021 antes citada).

Continúa la Sentencia referida que: 'Por el artículo 14 de la Ley 18.131 del 18/V/2007, en aplicación del principio rector del SNIS de cobertura universal, derogó todo otro régimen de cobertura asistencial para beneficiarios del régimen creado por la misma.-

Asimismo, por el artículo 1 de la Ley 18.131 fue creado el Fondo Nacional de Salud (FONASA), administrado por el BPS, con el objetivo de financiar el sistema de asistencia médica de los beneficiarios del seguro de enfermedad del BPS, de los jubilados del BPS con opción prevista por el artículo 187 de la Ley 16.713, de los funcionarios públicos y otros dependientes del Estado.- Los recursos del FONASA están previstos en el artículo 3 de la misma Ley y son: (a) un aporte del BPS, (b) un aporte de los funcionarios públicos incluidos en los literales B), C) y D) del artículo 2 de la Ley, del 3% sobre el total de las retribuciones sujetas a montepío; y (c) un aporte del 5% del empleador de los funcionarios referidos en literales B), C) y D) del artículo 2 de la Ley 18.131.-

El artículo 4 inciso 2° de la Ley 18.131 prevé: 'A partir de la fecha que determine el Poder Ejecutivo y coincidiendo con la aplicación del



ajuste de recuperación salarial, los funcionarios aportarán a razón de un 1% (uno por ciento) acumulativo anual hasta alcanzar el porcentaje del 3% (tres por ciento).- La diferencia entre el aporte personal descontado y el 3% (tres por ciento) será de cargo de Rentas Generales'.-

El artículo 9 de la ley 18.131 establece: 'Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir ... al Poder Judicial, en el régimen creado en la presente ley.- La aportación progresiva HASTA ALCANZAR EL 3% (tres por ciento), establecida en el artículo 4° de la presente ley NO podrá significar reducción del salario líquido.-...'.-

Por el artículo 68 inciso 1° de la Ley 18.211 del 5/XII/2007 estableció la incorporación del inciso 16 'Poder Judicial' al SNIS a partir del 1 de enero de 2008 y en su inciso 2° prevé: 'Los créditos presupuestales habilitados a la Administración Central y a los organismos del artículo 220 de la Constitución de la República, para financiar regímenes propios de cobertura médica a quienes resulten beneficiarios del Seguro Nacional de Salud por aplicación del inciso precedente, financiarán los aportes establecidos en la presente ley, de acuerdo a lo que determine la reglamentación.-...'.- (conf. Sentencia 1/2021, TAC 2do en BJA). De acuerdo con la normativa



citada, por el artículo 9 de la Ley 18.131 se facultó al Poder Ejecutivo a incluir al Poder Judicial en el régimen de cobertura médica creado por la misma.- Por el artículo 68 inciso 1° de la Ley 18.211 se incorporó expresamente al Poder Judicial al SNIS a partir del 1 de enero de 2008.- Por el artículo 1 del Decreto nro. 2 del 8 de enero de 2008, los funcionarios del Poder Judicial se incorporaron efectivamente, con inicio de sus aportes personales en forma progresiva al FONASA conforme artículo 4 inciso 2° de la Ley 18.131.- Esto último, además, no fue controvertido por las partes y fue también acreditado con la prueba documental agregada a la causa: liquidaciones de sueldos y recibos de sueldo glosados, así como por la prueba testimonial. Entienden que tal como ya se han pronunciado anteriormente, también en autos resulto probado, lo afirmado por los co-demandados en oportunidad de contestar la demanda - a pesar de que el artículo 4 inciso 2° de la Ley 18.181, de que la efectivización de los aportes personales al FONASA por parte de los funcionarios públicos habría de realizarse en fecha determinada por el Poder Ejecutivo coincidente con la aplicación del ajuste de recuperación salarial - que acaece anualmente en el mes de enero - en el caso de los funcionarios judiciales el ajuste salarial correspondiente al año 2008 si bien se verificó en enero de 2008 (cuando los funcionarios



judiciales se incorporaron al SNIS), su aporte personal al FONASA comenzó a retenerse el 1 de marzo de 2008.- Sobre la forma de aportación al FONASA, el artículo 4 inciso 2° de la Ley 18.131 antes transcripto, estableció, a propósito del aporte personal de los funcionarios un régimen acumulativo anual, de forma que, específicamente los funcionarios judiciales, debieron efectuar aporte personal al FONASA: en el año 2008 equivalente al 1%, en el año 2008 equivalente al 2% y desde el año 2010 el equivalente al 3%; del total de las retribuciones sujetas a montepío. Ahora bien, exclusivamente respecto a los funcionarios que detentaban previo a la reforma un régimen de cobertura médica propio, como era el caso de los funcionarios de ANEP y del Poder Judicial, el artículo 9 de la Ley 18.131 un régimen que garantizaba la incolumidad del salario líquido de dichos funcionarios durante ese período que pervivió el régimen de aportación progresiva al FONASA (2008-2010).- El mismo consistió en que: 'La APORTACIÓN PROGRESIVA HASTA ALCANZAR EL 3%, establecida en el artículo 4 de la presente ley, NO PODRÁ SIGNIFICAR REDUCCIÓN DEL SALARIO LÍQUIDO'.-

Precisamente, en este caso, al igual que en el antes referido, el meollo de la cuestión se circunscribe en determinar si la retención del aporte personal practicada en los sueldos de los



funcionarios judiciales pretensores - del 1% en el año 2008, del 2% en el año 2009 y del 3% en el año 2010 - le significaron o no una rebaja o reducción del salario líquido que percibían con anterioridad a su incorporación al FONASA y, en caso afirmativo, si reportó consecuente disminución de salarios líquidos subsiguientes al año 2010".-

Y a continuación sostuvo que *"no se logró probar los fundamentos de hechos de su pretensión, esto es que el salario líquido percibido hubiera disminuido"* (fs. 1067 y 1068).

El recurso de casación no cumple con lo establecido en el artículo 271 CGP como bien lo señala la demandada ya que se limita a afirmar que cumplió con su carga de acreditar la reducción salarial sin realizar una crítica razonado a lo fallado (ver escrito evacuando el traslado fs. 1097 y vto.) con citas jurisprudenciales que se comparten en un todo y las que cabe remitirse. Ya sea en la posición que entiende que la valoración de la prueba como causal de casación sólo procede en casos de absurdo evidente (de la cual participo) o para quienes así no lo entienden, es claro, a mi juicio, que en el recurso de casación nula crítica razonada se realiza a lo fallado por el TAC sino que existe una mera remisión genérica a otros actos procesales.



Sin perjuicio de lo dicho, tampoco asiste razón a la recurrente en cuanto a la normativa que cita (fs. 1081 vto.) y alegación posterior (fs. 1082 vto.) cabe remitirse a la evacuación del traslado así como jurisprudencia (Suprema Corte de Justicia sentencia N° 955/2023 en BJN).

EN SUMA, DESESTIMO EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO CONTRA LAS SENTENCIAS DE AUTOS.

DISCORDE: En cuanto desestimo el recurso de casación interpuesto contra la sentencia definitiva N° 41/2023 de Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2° Turno, por los siguientes fundamentos:

DRA. MARÍA CECILIA SCHROEDER
MINISTRA

Los créditos derivados de las diferencias salariales reclamadas, exigibles con anterioridad al 15 de octubre de 2015, se encuentran prescriptos.

A partir de enero de 2011, por virtud de lo dispuesto por los arts. 86 y 214 de la Constitución de la República y art. 647 de la Ley N° 18.719, la condena impuesta al Poder Judicial no tiene sustento normativo, por lo que corresponde desestimar el recurso de casación interpuesto.

La cuestión debatida



radica en el salario que debió (o no) pagárseles a los actores a partir de su incorporación al SNIS, teniendo en cuenta la modificación en el régimen de cobertura de salud de los funcionarios judiciales y lo dispuesto por el art. 9 de la Ley N° 18.131.

Hacer coincidir la incorporación al SNIS y la graduación de los aportes progresivamente a lo largo de tres años surge de lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley N° 18.131 y refiere en forma expresa a *“los beneficiarios de los organismos públicos comprendidos en el artículo 2° de la presente ley”*. Esos son básicamente los funcionarios de la Administración Central, del Tribunal de Cuentas, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Para el Poder Judicial (y ANEP) se sancionó una norma separada, diferente que es la del artículo 9 de la misma ley. Esta disposición establece *“Facúltase al Poder Ejecutivo a incluir a los funcionarios de la Administración Nacional de Educación Pública, así como al Poder Judicial, en el régimen creado en la presente ley. La aportación progresiva hasta alcanzar el 3% establecida en el artículo 4° de la presente ley, no podrá significar reducción del salario líquido. Facúltase al Poder Ejecutivo a extender el*



régimen creado en la presente ley a funcionarios de otros organismos públicos estatales”.

La pregunta es ¿por qué razón se añadió que en el caso de ANEP y el Poder Judicial la aportación progresiva hasta alcanzar el 3% establecida en el artículo 4° de la misma ley *“no podrá significar reducción del salario líquido”*?

Véase que mientras el artículo 4° establece para los funcionarios allí mencionados (no ANEP ni Poder Judicial) que *“A partir de la fecha que determine el Poder Ejecutivo y coincidiendo con la aplicación del ajuste de recuperación salarial, los funcionarios aportarán a razón de un...”*, para ANEP y el Poder Judicial no establece que la aportación progresiva deba coincidir con la aplicación del ajuste de recuperación salarial, sino que *“no podrá significar reducción del salario líquido”*. Si el régimen de ANEP y del Poder Judicial fuera el mismo que el del resto de los funcionarios públicos, habría bastado con Facultar al Poder Ejecutivo a su incorporación en las mismas condiciones que el artículo 4°, estando de más la prohibición de reducir con la aportación progresiva establecida, el salario líquido de esos funcionarios.

Existe una explicación clara para diferenciar la situación del Poder Judicial y ANEP de las demás, como lo hace el artículo 9 de la Ley



Nº 18.131 que no está en el artículo 4 de la misma ley.

Y es que los funcionarios del Poder Judicial habían logrado una conquista laboral que fue la que se plasmó para el Poder Judicial en el artículo 15 de la Ley Nº 17.707 con fondos financiados por el tributo creado por el artículo 21 de la misma ley (Timbre Registro de Testamentos y Legalizaciones), por la que el Poder Judicial tomaba a su cargo el pago de la cuota mutual del funcionario, mediante un convenio con BPS.

Entonces, independiente-mente del carácter de contribución a la seguridad social, la obligación tributaria, puede a su vez constituir una prestación o beneficio para el trabajador (como sucede cuando el empleador toma sobre sí el pago de los aportes personales al BPS sin descontárselos al trabajador), lo que no cambia su naturaleza de tributo para el Fisco pero constituye un beneficio laboral en la relación entre el funcionario y su empleador y puede aquél exigirlo como tal, siempre que tenga fundamento normativo.

El artículo 68 de la Ley Nº 18.211, al tiempo que estableció la incorporación del Poder Judicial y la ANEP -entre otros organismos señalados-, a partir del 1º de enero de 2008, estableció en su inciso tercero que *“Los funcionarios públicos y*



otros dependientes del Estado que tengan regímenes propios de cobertura médica aprobados por ley o aun por normas que no sean leyes, los mantendrán hasta que los mismos sean modificados por las autoridades competentes". Y luego, el decreto N° 2/008 del 8 de enero de 2008 estableció que los colectivos de trabajadores del artículo 68 de la Ley N° 18.211 se incorporarán al SNIS no más allá del primero de marzo de 2008, excepto los Entes de la Enseñanza, que lo harán no más allá de primero de julio de 2008.

No es cierto que el ajuste salarial de enero de 2008 se produjo para respetar lo dispuesto por el art. 9 de la Ley N° 18.131. Surge prueba específica en contrario, no sólo derivada del contenido de las normas analizadas sino de las comunicaciones del BPS al Poder Judicial y de la Dirección General del Poder Judicial a sus funcionarios. El BPS comunicó, el 30 de enero de 2008 que: *"De acuerdo a lo previsto por el artículo 68 de la ley N° 18.211, de 5 de diciembre de 2007, y el artículo 1° del decreto N° 2/2008 de 8 de enero de 2008, vuestra institución ingresará efectivamente en el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) a partir del próximo 1° de marzo de 2008"*. Señala luego las etapas que deben cumplirse y termina diciendo: *"El cumplimiento de estas etapas permitirá de inmediato acceso a los beneficios*



del nuevo sistema, tanto de los trabajadores como de sus hijos, así como la correcta aplicación, a los primeros, de las tasas diferenciales establecidas por la ley antes mencionada”, firman Ernesto Murro por BPS y María Julia Muñoz por el Ministerio de Salud Pública.

Con fecha 18 de febrero de 2008, la Dirección General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial envió circular comunicando que *“El Poder Judicial ingresará al sistema el 1º de marzo de 2008”.*

Entonces, cabe concluir que el ajuste salarial de enero de cada año en el caso del Poder Judicial no se estableció para cumplir el mandato del artículo 9 de la Ley No. 18.131. De otro modo, así se habría consignado, derogándose simultáneamente el tributo Timbre Registro de Testamentos o dándosele otro destino.

Por otra parte, ha de tenerse presente que los aumentos dispuestos para los funcionarios públicos dispuestos en decreto No. 41/2008 en enero de 2008, lo fueron para los incisos 2 a 15 del Presupuesto Nacional, según los artículos 1 y 2; y el artículo 5 les otorga el mismo incremento a los organismos del art. 220 de la Constitución, con las excepciones previstas en el Decreto. En el artículo 10 se exceptúa al Poder Judicial.



En cambio, se siguió recaudando el Timbre Registro de Testamentos, que seguía administrando la Suprema Corte de Justicia, aun después de la incorporación, en marzo de 2008, de los funcionarios judiciales al SNIS y su aportación al FONASA.

Siguió rigiendo el Timbre Registro de Testamentos y Legalizaciones bajo la administración de la Suprema Corte de Justicia hasta diciembre de 2010 inclusive.

Ésta decidió, en aquel momento, que: *"En tanto no se dicte la reglamentación a que refiere el artículo 21 de la Ley N° 17.707, el producido de la Tasa del Registro de Testamentos y Legalizaciones, se destinará al aporte que los funcionarios deben realizar al FONASA, en forma igualitaria sobre la base de la recaudación promedio histórica mensual, entre la totalidad de cargos ocupados de todos los escalafones"*.

Es decir, se estableció por parte de la Suprema Corte de Justicia, con los fondos que administraba producto del tributo antedicho, dar un subsidio destinado al aporte que los funcionarios deben realizar al FONASA.

De los antecedentes administrativos surge comunicación del Director General del Poder Judicial a la Directora General del MEF



mediante la cual se expresa que el Poder Judicial se incorpora al SNIS a partir del 1° de marzo y solicita la habilitación del crédito correspondiente al 5% de aporte patronal.

Por resolución de la Suprema Corte de Justicia del 16 de julio de 2008 se dijo: *"I) Que la decisión de efectuar los descuentos correspondientes al aporte por FONASA, que implicó la reducción del salario líquido, no fue precedida por el dictado de un acto administrativo expreso, constituyendo en consecuencia un acto administrativo tácito"*.

"...".

"IV) que si bien la aportación del 1% significa disminución del salario, lo que entraría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 18.131, el Poder Judicial está obligado a cumplir con los aportes de precepto (arts. 3 y 4 Ley 18.131)".

"V) que, sin perjuicio de ello, se procederá a solicitar la habilitación del crédito correspondiente, en virtud de que se está, efectivamente, afectando el salario líquido de los funcionarios".

Y resolvió: *"1°) No hacer lugar al recurso interpuesto*

2°) Solicitar la habili-



tación del crédito correspondiente en virtud de la afectación del salario líquido de los funcionarios”.

La Suprema Corte no hizo lugar al recurso interpuesto pero, a renglón seguido, en la misma resolución, dispuso solicitar la habilitación del crédito correspondiente *“en virtud de la afectación del salario líquido de los funcionarios”.*

Siguiendo con el análisis de los antecedentes administrativos, surge que, comunicado por el Director General del Poder Judicial a la Directora General del MEF la decisión de la Suprema Corte de Justicia solicitante el incremento del crédito presupuestal que permita recomponer el salario líquido de los funcionarios de este Poder del Estado a la fecha del ingreso al SNIS en nota del 3 de diciembre de 2008, el coordinador de la *“Unidad de Presupuesto Nacional”* del MEF contestó el 18 de diciembre de 2008 que *“No corresponde entonces que Rentas Generales financie los aportes personales progresivos anuales de los funcionarios de ANEP del 1% en 2008, 1% en 2009”.*

Lo que sucedió con el Timbre Registro de Testamentos y Legalizaciones destinado al Poder Judicial para el rubro 0 y administrado por la Suprema Corte de Justicia, fue que el artículo 647 de la Ley N° 18.719 del 27 de diciembre de 2010 dispuso que el producido del Timbre Registro de



Testamentos y Legalizaciones creado por el artículo 21 de la Ley N° 17.707 así como los saldos existentes al 31 de diciembre de 2010 constituirán recurso de Rentas Generales.

Dado el contenido de dicha disposición, se dejó sin recursos presupuestales a la Suprema Corte de Justicia, para otorgar el subsidio compensatorio que, anteriormente, como administradora de esos fondos había dispuesto ante la afectación del salario líquido de los funcionarios por los aportes al FONASA.

El artículo 647 de la Ley N° 18.719 del 27 de diciembre de 2010, al disponer que el producido del Timbre Registro de Testamento y Legalizaciones creado por el artículo 21 de la Ley N° 17.707 así como los saldos existentes al 31 de diciembre de 2010 constituirán recurso de Rentas Generales sólo puede significar una de dos cosas: 1°) o bien la disposición del artículo 9 de la Ley N° 18.131 refería únicamente a los años de aportación progresiva de los funcionarios (2008, 2009 y 2010) en los que el aporte no podía significar reducción del salario líquido que se cumplió y agotó la finalidad de la norma; ya sea por vía del aumento general o bien por la vía de subsidio con los fondos provenientes del Timbre de Registro de Testamentos y Legalizaciones o, 2°) el artículo 647 de



la Ley N° 18.719 importó la derogación tácita del artículo 9 de la Ley N° 18.131.

En los estrados judiciales se ven muchas veces reclamaciones de diferencias de salarios de funcionarios públicos respecto a cuyas compensaciones no existe previsión presupuestal. Esta situación da lugar a dos criterios en jurisprudencia. Uno, que sostiene que al no existir previsión presupuestal no puede condenarse al organismo respectivo al pago y otro que sostiene que esa falta de previsión no puede significar la denegatoria de un derecho consagrado normativamente.

En este caso, se trata de un crédito que tuvo previsión presupuestal y luego, por otra ley de presupuesto, fue expresamente quitado de la disponibilidad y administración del Poder Judicial. No cabe duda entonces que el legislador, a partir de enero de 2011 (fecha de vigencia de la ley de presupuesto de 2010) expresó su voluntad de no dar a los funcionarios judiciales una compensación salarial sustitutiva de los aportes personales al FONASA.

DRA. GRACIELA DOMÍNGUEZ LORENZO
ACTUARIA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

