

//tencia N° 164

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR FELIPE HOUNIE

Montevideo, dos de junio de dos mil dieciséis

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **"LEAL GONZÁLEZ, Adán y otros c/ MINISTERIO DEL INTERIOR. Reclamación de funcionarios públicos contra el Estado. Casación"**, IUE 2-7614/2010, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la parte demandada.

RESULTANDO:

I) A fs. 231-245vto. comparecieron 136 funcionarios del Ministerio del Interior y demandaron a éste con el fin de que les abonaran las diferencias de sueldo reclamadas y se les regularizara el pago de sus haberes a futuro.

Concretamente, y según la situación particular de cada funcionario, reclamaron que se condenara a su empleador al pago de los siguientes rubros desde febrero de 2006 y hasta su regularización:

1º) Las diferencias salariales derivadas de la incorrecta liquidación que realiza el Ministerio del Interior de la partida por "servicio 222" o "servicio 272" (previstas respectivamente en el artículo 222 de la ley 13.318 para

los policías y en el artículo 9 de la ley 15.896 para los bomberos).

2º) Las diferencias salariales derivadas de no incluir en el cálculo de la compensación creada por el artículo 118 de la ley 16.320 todos los rubros "sujetos a montepío" existentes a la fecha de la demanda.

Asimismo, solicitaron el pago de la incidencia en el aguinaldo de las diferencias salariales reclamadas también desde febrero de 2006 hasta su regularización.

Por último, solicitaron que se condenara a su empleador a regularizar el pago de la compensación creada por el artículo 118 de la ley 16.320 y de las partidas por "servicio 222" y "servicio 272".

II) Por sentencia definitiva de primera instancia N° 40/2014, dictada el 30 de junio de 2014 por la Dra. Mónica Besio, titular del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 12º Turno, se hizo lugar parcialmente a la demanda y se condenó al demandado a pagar las diferencias salariales generadas por la errónea liquidación de las partidas por servicios "222" y "272" desde el 26 de abril de 2006 en adelante, más el reajuste e interés legal desde que cada rubro se hizo exigible hasta su regularización, cuya liquidación

se difirió a la vía del artículo 378 del C.G.P. (fs. 464-470vto.).

III) En segunda instancia entendió el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4º Turno, integrado por los Sres. Ministros, Dres. Ana María Maggi, Graciela Gatti y Eduardo Turell, órgano que, por sentencia definitiva identificada como SEF 0009-000079/2015, dictada el 4 de junio de 2015, revocó la sentencia de primera instancia en cuanto desestimó la solicitud de condena al pago de la compensación por permanencia y, en su lugar, condenó a pagar dicha partida, difiriendo su liquidación y confirmando en lo demás (fs. 505-512).

IV) El representante del demandado interpuso recurso de casación (fs. 516-522).

Luego de postular acerca de la admisibilidad de su medio impugnativo, sostuvo, en lo medular, que:

Los accionantes pretenden que se les incrementen retribuciones, compensaciones o primas que las leyes vigentes no autorizan al Poder Ejecutivo a incrementar y también reclaman que determinadas retribuciones que se calculan como porcentajes de otras incluyan, en su base de cálculo, compensaciones que las leyes no autorizan a incluir.

El Tribunal interpretó en

forma errónea el sistema presupuestal nacional recogido en los arts. 85, 86, 214, 216, 217, 228 y 229 de la Constitución.

En materia presupuestal rige el principio de reserva legal, por lo que si una ley no prevé el financiamiento de un determinado gasto, éste no puede ser previsto en forma administrativa. Es sólo a través de normas legales presupuestales que pueden crearse retribuciones (compensaciones o primas) y cuando ello se verifica, la propia normativa debe establecer los recursos con los cuales dichas partidas se habrán de financiar.

Las excepciones a este principio constitucional tienen recepción expresa en el ámbito legal y, como toda excepción, son de interpretación estricta.

En resumen, las diferencias reclamadas refieren a la incidencia en ciertas partidas de rubros que no existían cuando esas partidas se crearon, por lo que deben calcularse -como se hizo- sobre la base de cálculo vigente a la fecha de su creación. De otro modo se estaría incrementando el presupuesto nacional en forma contraria a la Constitución.

En definitiva, solicitó que se anulara la sentencia recurrida y que, en su

lugar, se desestimara la demanda.

V) La parte actora evacuó el traslado del recurso de casación abogando por su rechazo (fs. 527-528vto.).

VI) Por providencia identificada como MET 0009-000176/2015, dictada el 19 de agosto de 2015, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4º Turno resolvió conceder el recurso de casación para ante la Suprema Corte de Justicia (fs. 531).

VII) El expediente se recibió en la Corte el 7 de setiembre de 2015 (fs. 536).

VIII) Por providencia N° 1473 del 21 de setiembre de 2015 se confirió vista al Sr. Fiscal de Corte, quien, por las razones que expuso en el dictamen N° 3660 del 15 de octubre de 2015, entendió que correspondía hacer lugar al recurso de casación interpuesto (fs. 539-540).

IX) Por providencia N° 1746/2015 se dispuso el pasaje a estudio sucesivo y se llamaron los autos para sentencia (fs. 542).

X) Una vez cumplidos los trámites de estilo, se acordó dictar sentencia en el día de la fecha.

CONSIDERANDO:

I) La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad y en coincidencia con lo

dictaminado por el Sr. Fiscal de Corte, anulará la sentencia recurrida y, en su lugar, confirmará el pronunciamiento de primer grado.

II) En el caso, los agravios esgrimidos en casación se dirigieron, únicamente, a atacar la condena al pago de las diferencias salariales derivadas de no incluir en el cálculo de la compensación creada por el artículo 118 de la ley 16.320 todos los rubros "sujetos a montepío" existentes a la fecha de la demanda.

El recurso de casación interpuesto no contiene ninguna crítica respecto de la confirmación de la Sala de la desestimación de las diferencias reclamadas por errónea liquidación de las partidas por "servicio 222" y por "servicio 272" dispuesta en primera instancia. En tal sentido, cabe anotar que la jueza "a quo" admitió tales rubros en aplicación de la regla de admisión, dado que el Ministerio del Interior no contestó la demanda en ese punto (considerandos 8 y 9, fs. 469vto.-471vto.). Y la Sala, por los argumentos que expuso en el considerando VII de su decisión, confirmó lo resuelto en primera instancia al respecto (fs. 510vto.-511vto.).

En concordancia con lo que viene de señalarse, en el recurso de casación interpuesto por el Ministerio del Interior no se expresó

agravio alguno en relación con la confirmación del rechazo de las diferencias reclamadas por errónea liquidación de las partidas por "servicio 222" y por "servicio 272".

III) En cuanto a las diferencias salariales derivadas de no haber incluido en el cálculo de la compensación creada por el artículo 118 de la ley 16.320 todos los rubros "sujetos a montepío" existentes a la fecha de la demanda.

El agravio no es de recibo.

La Corte, en su actual integración, se ha expedido sobre este tema en sentencia N° 248/2015, revalidando la anterior jurisprudencia de este Cuerpo que considera de recibo los argumentos del Ministerio del Interior.

Así, en la sentencia N° 693/2012 sostuvo que:

(...) en la especie lo relevante a la hora de adoptar la decisión es que: como sostienen los accionados, se trata [las compensaciones reclamadas] 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, al no haberse previsto presupuestalmente su extensión a otros rubros (...).

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, (...) se observa que el régimen legal vigente citado por los [accionantes] 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.

Cabe recordar, además, que, en rasgos generales, ésta ha sido posición que sostuvo el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6° Turno, con la integración de la Sra. Ministra, Dra. Elena Martínez, y del redactor.

Así, en sentencia identificada como SEF 0006-000067/2014 se afirmó: (...) *En el caso, los actores, en su calidad de funcionarios del Ministerio del Interior, reclamaron a éste el pago de las compensaciones que, según sus dichos, les correspondía percibir de acuerdo con los arts. 118 de la ley 16.320 y 21 de la ley 16.333 (...).*

Por su parte, el demandado se opuso a la pretensión alegando, en síntesis, que *había efectuado las liquidaciones de haberes conforme a la ley (...)* y que lo que los actores pretendían era que cada nueva partida salarial que se creaba con destino al pago de retribuciones de los funcionarios involucrados incrementara la compensación anterior establecida en un porcentaje de las otras, lo que resultaba improcedente (...).

Pretender -dijo- que cada vez que se crea una nueva compensación, por estar sujeta a montepío, deba integrar la base de cálculo de una compensación -creada hace 19 años- con las retribuciones

sujetas a montepío de aquel momento, carece de racionalidad y excede el marco jurídico presupuestal en el que debe actuar el Estado en materia de administración financiera (...).

La Sala tiene jurisprudencia firme sobre el tema, que, en lo medular, coincide con la posición de la parte demandada y con la que sustentó la jueza "a quo" en la sentencia apelada.

En efecto, tal como este Tribunal ha sostenido reiteradamente en casos similares (sentencia N° 112/2012, entre otras), teniendo en cuenta que lo que los actores pretenden es que en la fórmula de cálculo de determinadas partidas se consideren aquellas posteriores a su creación y gravadas con montepío, se estima que tal criterio importa una interpretación extensiva de la normativa presupuestal vigente y que, por ende, en esas condiciones, la demanda no puede prosperar.

En tal sentido, en un caso similar, la Sala Civil de 7° Turno sostuvo que la especificidad de la materia involucrada, de neta naturaleza presupuestal, veda a la Administración tomar los objetos de gasto pretendidos como base de cálculo de las compensaciones por antigüedad y permanencia legalmente establecidas, habida cuenta de que, en

esencia, importaría admitir o considerar rubros salariales inexistentes al sancionarse dichas compensaciones, cuando esa aplicación extensiva no fue expresamente prevista por el legislador (sentencia N° 220/2011).

Asimismo, la Sala Civil de 5° Turno, en argumento que se comparte, sostuvo que si bien las normas no prevén que las partidas a considerar sean las vigentes al momento de su promulgación, es obvio que lo que allí se dispuso no puede incidir en futuras partidas, pues ello importaría haber otorgado un aumento en la retribución, con desconocimiento de su verdadera cuantía y de su incidencia tanto en los salarios como en el presupuesto nacional (sentencia N° 151/2007, ratificada por la Suprema Corte de Justicia en la sentencia N° 171/2009).

IV) El contenido de este fallo obsta a imponer, en esta etapa, especiales condenaciones en gastos causídicos (art. 279 del C.G.P).

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia,

FALLA:

Anúlase la sentencia recurrida y, en su mérito, confírmase el pronunciamiento de primer grado.

Sin especial condenación pro-

cesal.

Publíquese y devuélvase.

DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE
PRESIDENTE DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. FELIPE HOUNIE
MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DRA. ELENA MARTÍNEZ
MINISTRA DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA

DR. FERNANDO TOVAGLIARE ROMERO
SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA