

//tencia No.1195

MINISTRO REDACTOR

DOCTOR JORGE O. CHEDIK GONZÁLEZ

Montevideo, veinticuatro de junio de dos mil diecinueve

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva en estos autos caratulados: **"LÓPEZ, JOSÉ Y OTROS C/ MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS - COBRO DE PESOS - CASACIÓN"**, IUE: **2-59835/2016**, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la parte demandada, contra la Sentencia Definitiva SEF 0006-000152/2018 DFA 0006-000489/2018, dictada por el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6° Turno, el día 16 de agosto de 2018.

**RESULTANDO:**

I) A fs. 26 y ss. comparecieron los integrantes la parte actora, quienes promovieron demanda por cobro de pesos, contra el Estado - Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

II) Por Sentencia Definitiva de Primera Instancia No. 67/2017, de fecha 24 de octubre de 2017, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 14° Turno, falló:

*"1° - Rechazando la excepción de falta de legitimación activa interpuesta por la demandada.*

2º- amparando parcialmente la demanda y condenando al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a pagar a los accionantes, las diferencias salariales por 'compensación por función', previstas en las cláusulas 1 del acuerdo obrante a fs. 9, generadas entre el 6/2/2013 y la fecha de presentación de la demanda (16/12/2016), debiendo realizarse los descuentos legales pertinentes por aportes de seguridad social, IRPF y FONASA en cuanto corresponda, con el reajuste previsto en el Considerando N° 11' precedente. Difiriéndose la liquidación a la vía prevista por el art. 378 del C.G.P.

3º - Sin especial condenación..." (fs. 81-84).

III) Por Sentencia Definitiva de Segunda Instancia SEF 0006-000489/2018 DFA 0006-000152/2018, de fecha 16 de agosto de 2018, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6º Turno, falló: "Confírmase la sentencia de primera instancia, sin especial condenación en el grado" (fs. 107-115).

IV) Contra dicha sentencia, la parte demandada interpuso el recurso de casación en estudio (fs. 118-121).

En tal sentido, expresó, en síntesis, los siguientes agravios:

a) La Sala aplicó errónea-

mente el art. 312 de la Constitución de la República.

En primer lugar, adujo que los actores omitieron recurrir los actos administrativos que son los generadores de la situación jurídica lesiva en que se encuentran. Constatada la falta del presupuesto procesal mencionado, debe ser relevada en cualquier momento, aún de oficio. Para promover un proceso contencioso reparatorio de los daños causados por un acto administrativo, es necesario haber agotado debidamente la vía administrativa, mediante la interposición de los recursos pertinentes.

Los actos cuyos efectos lesivos son reparables, son aquellos actos administrativos definitivos, conforme a la definición del art. 309 de la Carta; es decir: aquellos actos respecto de los cuales se haya agotado la vía administrativa.

En este caso, la causa generadora de los daños y perjuicios cuyo resarcimiento pretenden los reclamantes, se encuentra en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 443/2012, promulgado el día 31 de diciembre de 2012 (en la redacción dada por el Decreto No. 200/2013, del 16 de julio de 2013) y por el Decreto No. 382/2013, del 2 de diciembre de 2013.

Por esas disposiciones reglamentarias se aprobó el pago de una compensación especial para los funcionarios presupuestados del

M.T.O.P., de conformidad con los acuerdos oportunamente alcanzados por las organizaciones sindicales más representativas de los funcionarios. Por tal motivo, allí radica la causa eficiente de la lesión (porque se omitió a los "Capataces Generales") y, al haber omitido recurrir administrativamente dichos actos y agotar la vía administrativa, no puede progresar la pretensión reparatoria movilizada (art. 312 de la Constitución de la República).

b) La impugnada incurrió en una errónea valoración del contenido de los acuerdos celebrados el 15 de noviembre de 2012 y el 5 de diciembre de 2012 entre la Administración y los sindicatos representativos de los funcionarios.

También denunció que la Sala infringió las reglas legales en materia de admisibilidad y valoración de la prueba, con relación a la naturaleza jurídica, procedencia, trascendencia y alcances reconocidos a los antecedentes administrativos. En especial, cuestionó el alcance reconocido al acuerdo del 15 de noviembre de 2012 y, también, a su complementario del 5 de diciembre de 2012; oportunamente signados por el Director General de Secretaría del M.T.O.P. y los sindicatos representativos de los funcionarios.

Manifestó que dichos con-

venios no resultaban eficaces, atento a lo previsto en la cláusula segunda del primero de los citados acuerdos (suscrito el 15 de noviembre de 2012). Tal extremo fue reconocido por el propio Tribunal que emitió la sentencia dictada. El único legitimado para obligar al inciso es el Ministro, como lo reconoce la sentencia, el acuerdo celebrado no puede surtir efectos.

V) Habiéndose sustanciado el medio impugnativo movilizado (fs. 122), a fs. 125-129 fue evacuado por la contraparte, abogando por la desestimatoria.

VI) Franqueada la casación (fs. 131), los autos fueron recibidos por el Cuerpo el día 7 de noviembre de 2018 (fs. 137).

VII) Por Auto No. 3404/2018, de fecha 19 de noviembre de 2018 (fs. 138 vto.), se dispuso el pasaje de los autos a estudio para sentencia, al término del cual se acordó el presente pronunciamiento en forma legal y oportuna.

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, por mayoría de sus miembros, conformada por los Sres. Ministros Dres. Martínez, Minvielle, Tosi y el redactor, amparará el recurso de casación impetrado por la parte demandada y, en su mérito, anulará la impugnada desestimando al demanda en todos sus términos. Todo sin

especial condenación procesal.

II) El caso de autos. A los efectos de facilitar la comprensión de la cuestión planteada resulta útil realizar un sumario repaso de las actuaciones cumplidas en autos.

La demanda. El presente proceso se originó por la demanda promovida por un grupo de funcionarios de la Dirección Nacional de Arquitectura del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (en adelante: M.T.O.P.), que se desempeñan como "Capataces Generales".

Narraron que el art. 164 de la Ley No. 18.996, del 7 de noviembre de 2012, facultó a la Administración a efectuar las trasposiciones de créditos del grupo 0 "Servicios Personales" y de Gastos de Funcionamiento del Inciso 10 "Ministerio de Transporte y Obras Públicas", a efectos de superar inequidades salariales, por hasta la suma de \$ 85.000.000 (pesos uruguayos ochenta y cinco millones).

El día 15 de noviembre de 2012 y el 5 de diciembre de 2012, se suscribieron dos acuerdos entre los sindicatos representativos de los trabajadores y la Administración, por los cuales se creó una compensación especial por tareas de supervisión, dando lugar a la partida denominada: "Compensación por función". También se definió que se consideraría

supervisor, a todo aquel trabajador que desempeñe tareas como Capataz General y que recibiría una compensación por encima del nivel 5 de la escala correspondiente al escalafón E.

Denunciaron que esos acuerdos fueron estrictamente cumplidos y, de acuerdo a lo pactado, los funcionarios comenzaron a percibir los beneficios acordados. Sin embargo, en el caso de los Capataces Generales, lo convenido no se cumplió. Ellos no percibieron la partida a la que tienen derecho.

Pidieron, en cumplimiento de los convenios que oportunamente se otorgaron -en los que se estableció la partida mencionada ("Compensación por función")-, que se condene a la demandada al pago de las diferencias salariales impagas y sus incidencias (fs. 26-35).

Contestación. En su contestación, el representante de la demandada adujo, en síntesis, que los actores carecen de un derecho subjetivo al cobro de la partida que constituye el sustento de su pretensión. La fuente de dicho derecho subjetivo la ubicaron en la existencia de un acuerdo, entre los sindicatos representativos los funcionarios y la Administración, otorgados los días 15 de noviembre y 5 de diciembre de 2012.

Sin embargo, dichos acuer-

dos no constituyen más que una expresión de voluntad de los otorgantes y, en ningún caso, son fuente de Derecho. Puntualizó que en el numeral "SEGUNDO" del acuerdo otorgado el 15 de noviembre de 2012, se determinó su objeto y se estableció que las partes acordaban dar impulso a la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de un Decreto que establezca valores de referencia para los diferentes escalafones; grados y regímenes horarios efectivos de labor, de acuerdo a las pautas que se establecen en el cuerpo del documento.

Luego de detallar otros aspectos del acuerdo, concluyó que en el mismo se instrumentó una expresión de voluntad de las partes otorgantes, que requería de la sanción de un decreto que plasmara lo acordado. Mientras tanto, los valores en cuestión solo constituirían, como lo establece el acuerdo, una referencia.

En definitiva, indicó que el convenio no ha generado derecho subjetivo alguno sino solo una expectativa legítima. No es generador, ni siquiera, de un interés legítimo. Por lo tanto, a su juicio, la demanda debe ser repelida.

Sentencias de mérito. Tanto en primera como en segunda instancia la demanda fue amparada.

La Sala mantuvo la condena

impuesta en el grado, sobre la base de entender que los actores son titulares de un derecho subjetivo al cobro de la partida.

En un pasaje medular de la sentencia recurrida, el Tribunal consignó: "...los accionantes poseen derecho al cobro pretendido, en la medida que fue la propia Administración al suscribir el Acuerdo, quien definió a los capataces generales como supervisores y estableció la compensación por función que debía abonárseles. Si no se tuvo presente que los rubros dispuestos por el artículo 164 de la Ley 18.996 no serían suficientes y tampoco se previeron los rubros en leyes de rendición de cuentas o ley de presupuesto, tal omisión no es trasladable a los accionantes..." (fs. 114).

III) Agravios relativos a la errónea interpretación y aplicación del art. 312 de la Constitución Nacional.

La Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, desestimaré los agravios articulados en el punto.

En efecto, sin perjuicio de las diferentes posiciones asumidas por los Sres. Ministros en cuanto a la necesidad de agotar la vía administrativa a los efectos de poder acceder a la vía reparatoria, en el *subexamine*, consideran que el punto

resulta irrelevante, por cuanto la pretensión deducida por actores se trata de un reclamo de corte salarial, que no deriva un acto administrativo.

En consecuencia, entienden que no corresponde realizar mayores consideraciones sobre el punto.

IV) Agravios relativos a la errónea interpretación u aplicación de los acuerdos celebrados el 15 de noviembre de 2012 y el 5 de diciembre de 2012 entre la Administración y los sindicatos representativos de los funcionarios.

A juicio de la mayoría, asiste razón a la recurrente en su segundo punto de cuestionamiento, en la medida de que los demandantes no son titulares de un derecho subjetivo al cobro de la partida a cuyo pago se ha condenado al Estado - M.T.O.P.

Tanto el decisor de primera instancia como la Sala, en la sentencia impugnada, realizaron una errónea interpretación jurídica de los acuerdos oportunamente celebrados los días 15 de noviembre y 5 de diciembre de 2012, entre el Director General de Secretaría del M.T.O.P. y los sindicatos representativos de los funcionarios. Esa errónea interpretación, les llevó a concluir que, en virtud de dichos actos convencionales, los reclamantes son titulares de un derecho subjetivo al cobro de la partida salarial en

cuestión, cuando ello no es así.

Para demostrarlo, a criterio del Cuerpo, corresponde repasar el origen de la referida partida y su regulación normativa. Luego, se examinará qué fue lo que concretamente acordaron los sujetos negociadores en las convenciones celebradas los días 15 de noviembre y 5 de diciembre de 2012, lo que pondrá al descubierto que los actores no son titulares del derecho subjetivo que se les ha reconocido para disponer la condena que agravia a la recurrente.

V) Como no ha resultado controvertido, la partida de compensación (en adelante: "la partida"), cuyo cobro persiguen los reclamantes, tiene su origen en el art. 164 de la Ley No. 18.996, de fecha 7 de noviembre de 2012.

Dicho precepto establece: *"Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar las trasposiciones de créditos del grupo 0 'Servicios Personales' y de Gastos de Funcionamiento del Inciso 10 'Ministerio de Transporte y Obras Públicas', a efectos de superar inequidades salariales, por hasta la suma de \$ 85.000.000 (ochenta y cinco millones de pesos uruguayos).*

*El Ministerio de Transporte y Obras Públicas deberá aplicar la partida de acuerdo con las pautas que determinen la Oficina Na-*

*cional del Servicio Civil, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Contaduría General de la Nación.*

*Este artículo entrará en vigencia a partir de la promulgación de la presente ley".*

Como surge de su texto, la norma legal autorizó al Poder Ejecutivo, a efectuar trasposiciones de rubros presupuestales con el fin de superar inequidades salariales en el inciso (M.T.O.P.).

Queda claro, del texto legal, la asignación y distribución de las atribuciones.

El Poder Ejecutivo es a quien la ley le atribuyó la competencia para efectuar las trasposiciones presupuestales. A su vez, se estableció que el M.T.O.P. es quien debe aplicar la partida (léase: aplicar lo resuelto por el Poder Ejecutivo), de acuerdo a las pautas que determinen la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Contaduría General de la Nación.

Es por eso que lo que acordaron los sujetos negociadores (Director General de Secretaría del M.T.O.P. y sindicatos representativos de los funcionarios), en los acuerdos celebrados el 15 de noviembre de 2012 y su complementario del 5 de diciembre de 2012 (fs. 4/10 *infolios*), no fue la creación de la partida.

No lo fue porque, como resulta del texto legal, no tenían competencia para crearla en base a los rubros presupuestales que debían destinarse a superar las inequidades salariales.

Basta con repasar atentamente el texto del acuerdo del 15 de noviembre de 2012 para confirmarlo. En los "Antecedentes" (Cláusula Primero), las partes consignaron que el acuerdo se otorgaba en el marco de un proceso de reestructura organizativa y a efectos de avanzar en el proceso de superación de inequidades salariales preexistentes (Cláusula Primero 1). Además, consignaron lo previsto en el art. 164 de la Ley No. 18.996 transcripto más arriba, que habilitó al Poder Ejecutivo la realización de la trasposición de fondos descripta, con la finalidad de superar las inequidades retributivas existentes (Cláusula Primero 2) (véase en especial a fs. 4).

En ese marco, en la Cláusula Segundo del acuerdo consignaron: *"Las partes acuerdan en este contexto dar impulso a la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de un Decreto que establezca valores de referencia para los diferentes Escalafones, Grados y Regímenes Horarios Efectivos de labor, para el personal presupuestado del Inciso, que cumple efectivamente funciones en el mismo, de acuerdo a las pautas que se establecen en el presente documento"*

(fs. 4).

Los siguientes puntos del acuerdo, son la proyección de la instrumentación de diversas medidas, tendientes a superar las inequidades salariales existentes. Pero, como se lee en la referida Cláusula "Segundo", lo que el acuerdo decide es "dar impulso" a la aprobación de un Decreto por parte del Poder Ejecutivo, que contenga "las pautas que se establecen" en el acuerdo.

Entre esas pautas que el acuerdo impulsó, está la creación de la partida en cuestión. La partida, es un instrumento tendiente a superar las inequidades salariales dentro del inciso. Lo que ocurrió, fue que el Poder Ejecutivo, al dictar el decreto que instrumentó los acuerdos, no incluyó a los Capataces Generales dentro del elenco de funcionarios con derecho a cobrar la partida.

No es que el acuerdo sea ineficaz, como se señala en la sentencia de la Sala (Considerando IV a fs. 112). El acuerdo que celebraron el Director General de Secretaria y los sindicatos representativos de los funcionarios, a nivel de negociación del inciso, resultó perfectamente válido y eficaz.

Sucede que su objeto no era crear una partida salarial (ver nuevamente la multicitada Cláusula Segundo de fs. 4), sino definir una

propuesta para elevarla al Poder Ejecutivo, que es quien tenía la competencia, en definitiva, para resolver. Las normas contenidas en el acuerdo, son el desarrollo de una propuesta que, desde el M.T.O.P. (en virtud de un consenso existente entre la Dirección General de Secretaría y las organizaciones sindicales), se elevó al Poder Ejecutivo.

Fue el Poder Ejecutivo, que como vimos tenía la competencia legalmente atribuida para hacerlo, que instrumentó la propuesta y creó la partida mediante el dictado del Decreto Ejecutivo No. 443/2012, promulgado el 31 de diciembre de 2012 y, modificado luego por los Decretos Nos. 200/2013 del 16 de julio de 2013 y por 382/2013 del 2 de diciembre de 2013. Pero, al hacerlo (por razones que resulta irrelevante escudriñar en esta instancia) no incluyó a los Capataces Generales.

En consecuencia, a juicio de la Corporación, la Sala incurrió en un error de Derecho en la interpretación del acto convencional del 15 de diciembre de 2012 (fs. 4 y ss.), cuando concluyó que fue por dicho acuerdo que se creó la partida y, por lo tanto, que los actores tienen un derecho subjetivo a su percepción.

VI) Como se detalló en el numeral anterior, el error del Tribunal concierne a la

interpretación del alcance del acuerdo celebrado oportunamente entre el Director General de Secretaría del M.T.O.P. y las organizaciones sindicales representativas de los funcionarios del inciso.

En síntesis, la Sala interpretó que el acuerdo creó una partida salarial que beneficiaba a los trabajadores cuando, en puridad, lo que hizo fue definir una propuesta que elevó al Poder Ejecutivo, que era quien tenía la competencia legalmente asignada para realizar las reasignaciones presupuestales con los que se crearía, en definitiva, la partida cuyo cobro reclaman los actores.

Como bien lo denunció la recurrente, el Tribunal incurrió en un error de Derecho en cuanto a la trascendencia y alcances que otorgó a los multicitados acuerdos que obran a fs. 4 a 10 *infolios*.

Los errores en la interpretación de dichos actos convencionales, es una *quaestio iuris* y, por tanto, es posible su revisión en casación (Cf. Sentencia No. 810/2018 de este Cuerpo).

En definitiva, por las razones expuestas, a juicio de la mayoría, el error denunciado en cuanto al alcance que la Sala le otorgó a los acuerdos multicitados amerita la casación de la sentencia hostilizada, desestimándose la demanda en todos sus términos.

VII) La correcta conducta procesal de ambas partes determina que las costas y los costos de la presente etapa se distribuyan en el orden causado (art. 688 del C. Civil y arts. 56.1 y 279 del C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos y las normas citadas, la Suprema Corte de Justicia,

**FALLA:**

AMPÁRASE EL RECURSO DE CASACIÓN INTERPUESTO POR LA PARTE DEMANDADA Y, EN SU MÉRITO, ANÚLASE LA IMPUGNADA EN CUANTO AMPARÓ LA DEMANDA Y, EN SU LUGAR, DESESTÍMASE EN TODOS SUS TÉRMINOS. SIN ESPECIAL CONDENACIÓN PROCESAL.

HONORARIOS FICTOS 30 B.P.C.

NOTIFÍQUESE A DOMICILIO, PUBLÍQUESE Y, OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

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

**DRA. ELENA MARTÍNEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. BERNADETTE MINVIELLE SÁNCHEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. LUIS TOSI BOERI**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE: CORRESPONDE DE-  
SESTIMAR EL RECURSO DE CA-  
SACION INTERPUESTO.**

**DR. EDUARDO TURELL**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

I.- A diferencia de lo  
señalado por la mayoría

estimo corresponde desestimar el recurso de casación interpuesto por razones formales, en tanto incumple con el requisito de fundabilidad exigido por el artículo 273, numeral 2 del C.G.P.

En efecto, así lo ha dicho este Cuerpo en Sentencia No. 876/2014, entre otras, donde sostuvo que: "El requisito fundamental del recurso, se ha dicho consiste en individualizar el agravio, de modo que a través de los motivos pueda individualizarse, también, la violación de la Ley que lo

constituye. En nuestro Derecho, la Ley lo exige expresamente, siguiendo el derecho comparado y el Tribunal juzgará este requisito al resolver la admisibilidad del recurso. La primera exigencia consiste en citar concretamente cuál es la norma de derecho que se entiende violada ('infringida') o 'erróneamente aplicada' (Vescovi, 'El recurso de casación': Ed., 1996, pág. 107)''".

"Como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, en lo que respecta a la forma de interposición del recurso de casación regulada por el art. 273 del C.G.P., la impugnación debe ser autosuficiente en cuanto a la expresión de los motivos concretos que fundan su interposición, no bastando la remisión a consideraciones efectuadas en otras oportunidades procesales (Sentencia No. 144/91, entre otras)".

II.- En el caso, si bien el agravio parece circunscribirse a la valoración probatoria a cargo del Tribunal, en sustancia el recurrente se agravia por la interpretación de los convenios efectuada por el Tribunal.

Como ha señalado Vescovi "la interpretación de los contratos y más ampliamente de los negocios jurídicos. También puede caber como motivo de casación" (Vescovi "El recurso de casación" 2ª

Edición de la Casación Civil pág. 78).

En cualquiera de las dos hipótesis señaladas el rechazo del recurso se impone.

En cuanto a la interpretación de los convenios involucrados en autos, el recurrente no dedica un solo párrafo de su recurso a desarrollar agravios respecto de la interpretación a cargo del Tribunal ad quem de los convenios celebrados, lo que perjudica el recurso en examen por incumplir el art. 273.

De entenderse que el recurrente cuestiona la valoración probatoria de cargo del Tribunal, el rechazo del recurso también se impone, en tanto no se denuncia un razonamiento probatorio absurdo, evidente o arbitrario, únicos supuestos en los que la Corte estaría habilitada a ingresar en el estudio de la causal invocada conforme a la posición que sustento.

No existe en el recurso en examen la más mínima referencia a la valoración probatoria efectuada por el Tribunal ad quem, es decir los medios probatorios tenidos en cuenta, ni el razonamiento probatorio efectuado, lo que perjudica el recurso en examen.

Por lo que, ateniéndonos a las formalidades que deben ser observadas al interponer la casación, el rechazo del recurso interpuesto se

impone, al omitir el recurrente dar cumplimiento a lo exigido por el art. 273 del C.G.P.

**DR. GUSTAVO NICASTRO SEOANE**  
**SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**