

//tencia N° 859

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR FELIPE HOUNIE

Montevideo, dieciocho de octubre de dos mil diecisiete

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **"ACUÑA FERREIRA, Ruben Walter y otros c/ MINISTERIO DEL INTERIOR y otro. Cobro de pesos. Casación"**, IUE 274-39/2010, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3<sup>er</sup> Turno identificada como SEF-0007-000149/2016.

**RESULTANDO:**

I) A fs. 900-927vto. y 930-934vto. comparecieron 434 funcionarios del Ministerio del Interior reclamando que se condenara a su empleador al pago de los siguientes rubros:

1º) La devolución de montepío (artículo 181 de la ley 16.713).

2º) Las diferencias salariales derivadas de no pagar la prima prevista en el artículo 21 de la ley 16.333, más lo establecido en el artículo 144 de la ley 16.736 y en el artículo 118 de la ley 16.320.

3º) Las diferencias salariales derivadas de la incorrecta liquidación de la

partida por "servicio 222", prevista en el artículo 222 de la ley 13.318.

4°) La partida por nocturnidad, equivalente al 30% del salario, y aplicable por analogía, dado que se trata de una partida percibida por algunos funcionarios públicos, por ejemplo, por quienes cumplen funciones en el Ministerio de Salud Pública.

5°) La incidencia de la errónea liquidación de los rubros reclamados en el haber jubilatorio de los actores pasivos.

II) Por providencia N° 2383/2011 dictada en el acordonado IUE 274-719/2010 se hizo lugar a la acumulación de los autos IUE 274-39/2019, IUE 274-79/2010, IUE 274-303/2010, IUE 274-361/2010 e IUE 432-193/2010, determinándose que las actuaciones continuaran en la presente causa (IUE 271-39/2010).

III) Por sentencia definitiva de primera instancia N° 91/2014, dictada el 28 de agosto de 2014 por la Dra. Lola Gómez, titular del Juzgado Letrado de Primera Instancia de 2° Turno de Lavalleja, se desestimó la demanda (fs. 2870-2886).

IV) En segunda instancia entendió inicialmente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno, órgano que, por sentencia definitiva identificada como SEF 0009-000106/2015, revocó la

sentencia apelada y acogió parcialmente la demanda.

Esta decisión fue recurrida con éxito en casación por los actores en los expedientes acumulados IUE 274-691/2010 e IUE 274-303/2010, habida cuenta de que la Corte la anuló por vicio de forma y dispuso que los autos se reenviaran a la Sala subrogante para que dictara una nueva sentencia que abarcara todas las causas acumuladas (sentencia N° 165/2016, fs. 3049-3054).

V) En cumplimiento del reenvío dispuesto por la Corte, en segunda instancia entendió finalmente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3<sup>er</sup> Turno, integrado las Dras. Mary Alonso, Loreley Opertti y Martha Alves de Simas, órgano que, por sentencia definitiva identificada como SEF 0007-000149/2016, dictada el 23 de noviembre de 2016, revocó parcialmente la sentencia de primera instancia y, en su lugar, amparó parcialmente la demanda, acotó el reclamo a la prescripción declarada por resolución N° 1142/2013, ampliada a fs. 1015, y condenó al Ministerio del Interior a pagar a los actores las diferencias generadas por no haber liquidado la compensación por permanencia (artículo 118 de la ley 16.320) y la prima por antigüedad (artículo 21 de la ley 16.333), teniendo en cuenta todos los rubros sujetos a montepío, difiriendo la liquidación a la vía del artículo 378 (fs. 3084-

3098).

VI) El representante del Ministerio del Interior interpuso recurso de casación (fs. 3113-3119vto.). Luego de postular acerca de la admisibilidad de su medio impugnativo, sostuvo, en lo medular, que:

Las disposiciones legales no han sido interpretadas a la luz de la Constitución, ya que la sentencia se fundó exclusivamente en el tenor literal de la norma sin acudir a otros elementos de hermenéutica.

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.

No es correcto pretender que cada vez que se crea una compensación sujeta a montepío, ésta deba ingresar a la base de cálculo de una compensación creada hace 19 años. Las diferencias salariales reclamadas en autos refieren a rubros que no existían en el momento de la aprobación de las compensaciones (prima por antigüedad y permanencia). Por tanto, corresponde interpretar que las normas que las

crearon solo referían a las retribuciones existentes a la fecha de su entrada en vigencia.

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 solo 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.

El Presupuesto Nacional debe formularse, aprobarse y ejecutarse mediante expresiones numéricas. No se aprueban conceptos o destinos para los gastos, sino que deben ser determinados cuantitativamente.

En la etapa de ejecución presupuestal se requiere la existencia de un crédito

disponible, esto es, su existencia en cantidad suficiente y que sea utilizado con el destino para el cual fue creado (artículo 464 de la ley 15.903). Por tanto, si surgiera la carencia de crédito disponible, se requerirá una nueva ley que habilite el gasto.

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.

VII) Los actores en las causas IUE 274-39/2010, IUE 274-303/2010 e IUE 274-696/2010 evacuaron el traslado del recurso de casación abogando por su rechazo (fs. 3127-3129).

Igual proceder siguieron los actores en las causas IUE 274-79/2010 e IUE 274-37/2011 (fs. 3134-3144vto.), (fs. 3145-3146).

VIII) Por providencia identificada como MET 0007-000018/2017, dictada el 14 de febrero de 2017, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil

de 3<sup>er</sup> Turno resolvió conceder el recurso de casación para ante la Suprema Corte de Justicia (fs. 3150).

IX) El expediente se recibió en la Corte el 29 de marzo de 2017 (fs. 3160).

X) Por providencia N° 434/2017 se dispuso el pasaje a estudio sucesivo y se llamaron los autos para sentencia (fs. 316lvto.).

XI) En el curso del estudio del expediente, el Dr. Ricardo Pérez Manrique cesó como integrante de la Suprema Corte de Justicia. A su vez, el Dr. Eduardo Turell se inhibió de oficio por haber suscripto la decisión impugnada.

Por tales circunstancias se procedió a la debida integración de la Corporación (fs. 3164). Luego de las actuaciones y notificaciones del caso (fs. 3165 y sgtes.), el 26 de julio de 2017 se celebró el sorteo de rigor, resultando sorteadas las Dras. Cristina Cabrera y Beatriz Venturini, integrantes, respectivamente, de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil de 7° y 1<sup>er</sup> Turno (fs. 3172).

XII) 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, anulará la sentencia recurrida

y, en su lugar, confirmará el pronunciamiento de primer grado.

II) La Corte, revalidando la anterior jurisprudencia de este Cuerpo, considera de recibo los argumentos del Ministerio del Interior.

En tal sentido, sostuvo:  
*(...) 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] solo resulta aplicable a las partidas laborales que existían a partir de su vigencia y no [a] aquellas que fueron sancionadas con posterioridad, pues no existe disposición alguna que expresamente autorice a ello (sentencia N° 693/2012).*

*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 Dra. Elena Martínez y del redactor.*

*Así, en la 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).*

Del mismo modo, esta línea argumental es la que han seguido las magistradas que fueron llamadas a integrar la Corporación en este caso. En efecto, tanto la Dra. Cristina Cabrera como la Dra. Beatriz Venturini, desde sus respectivos tribunales, se han expedido en igual sentido (sentencias N°s 39/2016, 94/2016 y 92/2016 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 7° Turno; sentencia N° 112/2016 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1<sup>er</sup> Turno).

III) La conducta procesal de las partes ha sido correcta, por lo cual no cabe imponer especiales condenaciones en gastos causídicos (artículo 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 procesal.**

**Publíquese, y devuélvase.**

**DR. JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ**  
PRESIDENTE 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

**DRA. MARÍA CRISTINA CABRERA**  
MINISTRA

**DRA. BEATRIZ VENTURINI**  
MINISTRA

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