

## **DECRETERO DE SENTENCIAS**

//tevideo, 8 de mayo de 2018.

No.119

### **VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "DÍAZ VIÑAS, ANTONIO MARÍA Y OTROS con ESTADO. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Acción de nulidad" (Ficha No.241/2011).

### **RESULTANDO:**

I) Que con fecha 8/4/2011, a fs. 2, comparecieron los actores Antonio DÍAZ, Silvia SIERRA, Héctor CEDRÉS y Jorge BADÍN, entablado demanda de nulidad contra la Resolución E/1118/2008 dictada por el Presidente de la República en acuerdo con el Ministro de Economía y Finanzas, de fecha 6 de octubre de 2008, por la cual se resolvió: 1°) Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas a abonar \$ 115:000.000 a los funcionarios que hubiesen percibido partidas por concepto del fondo del 5% (creado por el art. 169 de la Ley 16.170) durante los ejercicios 1991 a 1999 y no hubiesen reclamado judicialmente diferencias de liquidación; 2°) Declarar que las cifras establecidas individualmente constituyen sumas líquidas en los mismos términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena, en función de la determinación efectuada por Sentencia N° 679/2007, y que su percepción estará supeditada a que el beneficiario haya dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiese eventualmente presentado con relación al fondo del 5% creado por el art. 169 de la Ley 16.170 por el período 1991-1999; 3°)

Declarar que los pagos que se efectúen en función de lo dispuesto por la presente resolución no suponen reconocimiento alguno por parte del Estado de adeudos o criterios de liquidación respecto al fondo referido (fs. 67 y ss. *infolios*).

En primer lugar, relataron los antecedentes del acto en causa, indicando que el art. 169 de la Ley 16.170 creó un “Fondo”, que se integraba con el 5% de los ingresos extra presupuestales de libre disponibilidad de todas las unidades ejecutoras que conforman el Ministerio de Economía y Finanzas. El Fondo fue creado como un mecanismo de equiparación salarial, cuyo objetivo radicaba en eliminar las diferencias salariales existentes entre funcionarios que, pese a ocupar igual escalafón y grado, cobraban remuneraciones distintas. Dicho Fondo, creado por la Ley 16.170, fue reglamentado por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 277/991, estableciéndose que las distintas Unidades Ejecutoras del Ministerio de Economía y Finanzas debían proceder al depósito en cuenta especial (art. 4), abierta por el Ministerio a tal efecto, en forma mensual (art. 8), y que dentro de los diez días de vencido cada mes estas sumas se debían abonar a los beneficiarios en carácter de compensación, a efectos de la equiparación referida.

Señalaron que en 1999 un total de 726 funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas iniciaron un reclamo en sede judicial contra dicho Ministerio, relativo al pago de las diferencias derivadas de la incorrecta distribución del referido fondo. La Justicia falló a favor de los reclamantes, condenando a la demandada al pago de la suma de \$ 188:599.958, a distribuir entre los 726 actores.

Indicaron que, dada la magnitud económica de las irregularidades constatadas por la Justicia Civil y sus repercusiones respecto a los demás funcionarios que no habían litigado, se elevó un pedido de informe parlamentario por parte del Senador Luis A. HEBER, dirigido al entonces Ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo ASTORI, relativo a las compensaciones generadas y no abonadas a los funcionarios que no habían reclamado ante la justicia. Ello dio lugar a la respuesta por parte del Ministro interino Ec. Mario BERGARA, en la que se adjuntó un listado elaborado por los servicios técnicos donde consta el número de beneficiarios del Fondo desde 1991 a 1999, y se informó que *“la intención de abonar a todos los funcionarios ya fue comunicada oportunamente en los ámbitos gremiales de esta Secretaría de Estado”*.

Narraron que, en virtud de la respuesta obtenida del Ministerio de Economía y Finanzas, y luego de distintos acercamientos y conversaciones mantenidas con los Sindicatos integrantes del Plenario del Ministerio de Economía y Finanzas, éste procedió a efectuar un pago parcial por la suma de \$ 115:000.000.

Expresaron que todos los aquí comparecientes han debido presentarse ante el Poder Judicial y se encuentran reclamando la certeza de sus derechos y el pago total de las sumas que el Ministerio de Economía y Finanzas se comprometió a pagar pero aún les adeuda. Es así que, a la fecha, se han formalizado varios expedientes ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 8° Turno, en los cuales se está reclamando el pago de las diferencias entre el pago parcial de \$ 115:000.000 realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y las cifras que efectivamente

debían percibir todos los beneficiarios, en la más estricta aplicación del principio de igualdad consagrado por el art. 8 de la Constitución Nacional.

Señalaron que, en el curso de las referidas acciones civiles, los aquí accionantes tomaron conocimiento informal del contenido de la resolución del PE del año 2008 -aquí encausada-, la que en su momento no les había sido notificada, ni publicada en el Diario Oficial. Fue entonces que procedieron a interponer los correspondientes recursos de revocación, los que fueron desestimados posteriormente, tras lo cual promovieron la presente acción de nulidad.

Sostuvieron que la Administración, haciéndose eco de una por demás cuestionable legalidad, realizó un pago que no se corresponde con las cifras que realmente les debe a los actores.

Adujeron que es inaceptable que la Administración se arroge el derecho a imponer a los destinatarios de un pago incorrecto la renuncia a su derecho a defenderse, contra la ilegalidad de un acto administrativo de cuyo contenido recién toman conocimiento a tres años de su dictado, porque no cabe duda que tal renuncia impuesta está viciada de nulidad por ilicitud en su objeto, por tratarse de una cláusula violatoria del orden público nacional e internacional.

Anotaron que en los Resultandos de la resolución impugnada se hace referencia a la Sentencia N° 89/05 y al monto de la condena a distribuir entre 726 reclamantes, lo cual se torna fundamental a la hora de analizar toda la resolución en su conjunto, pues es esta lectura contextual la que permite inferir cuál fue la verdadera finalidad perseguida por la Administración con el dictado del acto, así como también de qué premisas erróneas se partió, y en consecuencia, concluir en la existencia de

desviación y/o abuso de poder. El verdadero fin perseguido por el Estado fue beneficiarse del no reconocimiento de la responsabilidad que le cabía conforme al art. 24 de la Constitución, pagando a sus funcionarios sumas de dinero irrisorias con relación a las adeudadas, sin notificarles el acto que dispuso su pago y sin darles, en consecuencia, la más mínima chance de oponerse al mismo por la vía administrativa correspondiente.

Señalaron que el vicio de procedimiento en que ha incurrido el Ministerio de Economía y Finanzas es flagrante, y se manifiesta en haber imputado e invocado ante el Tribunal de Cuentas la entrega de los \$ 115:000.000 como un pago derivado de “sentencia judicial”, cuando ello claramente no es así, porque en el caso particular de los accionantes, no existió ningún juicio que diera lugar a una sentencia judicial, laudo arbitral o transacción homologada judicialmente, por los que se condenara al Ministerio de Economía y Finanzas a abonarle a los actores la referida cifra. La ilegalidad es evidente, desde que no hay relación alguna entre lo considerado por el TC en el procedimiento que culminó en la intervención del gasto de \$ 115:000.000 y lo expresado en la resolución impugnada.

Relacionado con lo anterior, expresaron que al autorizar el gasto imputándolo a un pago originado en “sentencia judicial” y al amparo de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley 17.930, la Administración incurrió en una ilegalidad grosera, pues la norma solo prevé cuatro hipótesis para autorizar gastos o inversiones “sin que exista crédito disponible”, en ninguna de las cuales ingresaba la situación de autos, pues aquí no existió “sentencia judicial”, “laudo arbitral”, ni “situaciones derivadas de lo establecido en los arts. 24 o 35 de la Constitución”.

En particular, respecto del art. 24 de la Carta, sostuvieron que del contexto que rodeó los pagos parciales efectuados en el año 2008 a los actores deriva que el supuesto del pago no radicaba en dicha norma, ya que el Ministerio de Economía y Finanzas siempre planteó su postura respecto a que se trataba de créditos prescriptos y caducos, por lo que mal podía pagar en ese entendido a los funcionarios en base al art. 24 de la Constitución, sin contar con una sentencia judicial firme al respecto. A su vez, el gasto tampoco ingresa en la hipótesis agregada por el Decreto N° 395/006, reglamentario del art. 52 de la Ley 17.930, relativa a la existencia de “acuerdo transaccional homologado”, que en el caso no tuvo lugar.

Manifestaron que no puede hablarse de transacción cuando no se verifican recíprocas concesiones, esto es, si el crédito a que hace referencia el acto impugnado estaba “indefectiblemente” prescripto, según la posición del Ministerio de Economía y Finanzas, mal podía transarse sobre él, y mucho menos supeditando su percepción a que el beneficiario haya dejado sin efectos cualquier reclamo presentado; y en todo caso, si un crédito está prescripto, se ha extinguido la acción, no el derecho, por lo cual mal podía el acreedor (beneficiario) dejar sin efecto un reclamo que, por imperio de la prescripción, no tenía cabida.

Expresaron que el reclamo de los beneficiarios ante la Justicia Ordinaria está dirigida al cobro de las diferencias generadas por el Estado a partir del año 2008, los cuales no se realizaron en los mismos términos y condiciones que las sumas determinadas en sede jurisdiccional por Sentencia N° 679/07. La cifra que se expresa en la resolución impugnada no es la “suma total” que en definitiva se acordó con las organizaciones integrantes del Plenario del Ministerio de Economía y Finanzas, ni es cierto

que dichos montos constituyan “sumas líquidas, en los mismo términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios de condena” (considerandos V y VI del acto impugnado).

Afirmaron que la resolución tiene un vicio esencial de forma que invalida el acto, puesto que coincide con otra resolución que también se identifica con el N° 1118 de fecha 22 de diciembre de 2008, pero correspondiente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, mediante la cual se amplió el beneficio de Seguro por Desempleo que otorga el BPS a trabajadores de la empresa DANCOTEX S.A. Si bien la ausencia de numeración correlativa puede parecer a simple vista un mero error formal, tal vicio se torna fundamental al momento del ejercicio del derecho de defensa por todos los interesados, ya que mal puede enderezarse un recurso administrativo contra una resolución que se individualiza con el mismo número y año que otra de otro Ministerio. Dicha omisión de la Administración condicionó de sobremanera la impugnación de la misma por todos los interesados.

Aludieron a continuación a otro vicio de forma, relativo a la publicidad del acto, por no haber sido la resolución publicada en el Diario Oficial, ni notificada en forma personal a los interesados, lo que impidió que el acto administrativo surta efectos y resulte aplicable a sus destinatarios.

Señalaron que la resolución adolece de un vicio de inconstitucionalidad directa, en tanto supedita la percepción de determinada suma de dinero a que los beneficiarios hayan “*dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiesen eventualmente presentado con relación al fondo del 5%*”. El acto tiene un objeto ilícito, puesto que su contenido cercena

abiertamente el derecho de todos los beneficiarios del fondo, al supeditar la percepción de un dinero que por ley les pertenece, a que los mismos desistan o renuncien a un derecho esencial, como lo es el de acudir a la justicia o recurrir en vía administrativa. Se trata de una limitación respecto de derechos fundamentales, que solo puede provenir de una ley (principio de reserva legal), no de una resolución del Poder Ejecutivo. La renuncia general que se pretende imponer por vía de una resolución viola flagrantemente el principio de legalidad, porque no puede la Administración, en una materia de orden público y de derechos indisponibles, pretender imponer una renuncia en abierta violación de normas constitucionales e incluso de rango internacional.

Aseveraron, por otro lado, que el acto impugnado es contrario al principio de igualdad, porque no existen razones que habiliten a otorgar ventajas a algunos funcionarios (los que se presentaron en sede judicial) en detrimento de otros (los que no lo hicieron), cuando tanto unos como otros resultan igualmente comprendidos en el ámbito de aplicación del art. 169 de la Ley 16.170, tal como lo reconoció el Ministerio de Economía y Finanzas en los listados efectuados para responder al pedido de informes y para efectuar los pagos parciales en el año 2008. No cabe establecer ninguna diferencia porque todos los beneficiarios se encuentran en la misma situación de percibir las sumas adeudadas, en los mismos términos y condiciones.

Insistieron sobre la falta de congruencia en el acto impugnado respecto a la cifra final expresada, la cual se planteó como un pago definitivo y no como lo que fue: un pago parcial o a cuenta. Es aquí que resultan aplicables las elaboraciones de la doctrina de los actos propios,



pues en la especie nos encontramos con: i) una norma legal mediante la cual se creó el Fondo, destinado a equiparar los ingresos que percibían los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas; ii) sendas sentencias judiciales que hicieron lugar al reclamo de 726 funcionarios, en igualdad de condiciones con los aquí accionantes, contra el Ministerio de Economía y Finanzas a efectos de que se diera cumplimiento a lo estipulado en la norma citada; iii) el reconocimiento expreso del Ministerio de Economía y Finanzas con fecha 14/11/2007 de la calidad de beneficiarios (esto es, de acreedores) de todos los funcionarios que figuraban en la nómina remitida al Parlamento, y su intención de abonarles las sumas correspondientes de conformidad con lo dispuesto por el art. 169 de la Ley 16.170. La suma liberada en setiembre y octubre de 2008 no cubre la totalidad de lo adeudado en función del compromiso asumido y acordado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2007, por lo que su obrar colide con la propia conducta anterior, vulnerándose el principio de buena fe.

Por último, solicitaron que se declare la nulidad del acto con efectos *erga omnes*, en interés de la regla de Derecho.

II) Que con fecha 11/5/2011, a fs. 34, compareció la demandada, planteando la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativo y contestando la demanda incoada.

Señaló que, conforme a lo previsto en el art. 66 del Decreto Ley 15.524, es de aplicación a estos obrados la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, ya que los actores habían tomado conocimiento de lo previsto en la resolución, tanto por la firma del acuerdo transaccional que ellos mismos reconocen, como por haber percibido las

sumas indicadas en dicho acuerdo. En virtud de ello, su presentación de los recursos en vía administrativa fue completamente extemporánea.

En cuanto al fondo, indicó que el fondo creado por el art. 169 de la Ley 16.170 tiene las siguientes características: a) es un mecanismo de equiparación salarial; b) es cerrado y limitado en cuanto se encuentra constituido exclusivamente con el 5% de los recursos de libre disponibilidad de las Unidades Ejecutoras del Inciso 05 (MEF); c) su única finalidad es aumentar los ingresos personales de aquellos funcionarios cuyos montos retributivos se encuentran por debajo del promedio por escalafón y grado; d) dichos funcionarios serían beneficiarios de una compensación, cuyo monto es proporcional a la diferencia con el promedio general del inciso por escalafón y grado; e) financia todos los rubros que se generen como consecuencia de su destino; f) es esencialmente variable en cuanto a su composición y beneficiarios.

Anotó que la implementación de este procedimiento de equiparación salarial debió enfrentar numerosas dificultades, como resulta de sus propias características. Ello motivó que la Administración, mediante disposiciones legales posteriores, reglamentarias e instructivos, efectuara mejoras constantes al sistema para hacer posible su aplicación. Todas esas medidas de buena administración no impidieron dos circunstancias relevantes, el tiempo que requería el procedimiento y que el fondo no contaba con los recursos disponibles para financiar el 100% de las diferencias, entre los ingresos personales de cada funcionario y el promedio de su escalafón y grado en el Inciso.

Dijo que, lamentablemente, ninguno de tales extremos sustanciales para entender el funcionamiento de este fondo, fue interpretado

correctamente por el perito designado en el juicio tramitado ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 15° Turno. En función de una liquidación exagerada e incorrecta en cuanto a sus bases, sin tomar las reliquidaciones efectuadas y abonadas a los funcionarios en el año 2001, en cuanto al número de funcionarios involucrados, en abierto desconocimiento de una providencia (N° 113/200) y en cuanto al porcentaje que los actores representaban del total de beneficiarios, fue que se pronunció el referido Juzgado, en un escueto fallo (Sentencia N° 89/2005), confirmado luego en segunda instancia por la Sentencia del TAC 1° N° 190/2006.

Sostuvo que los actores no debieron haber recurrido la resolución que impugnan en autos, sino la liquidación de la partida que les fuera abonada, si realmente consideraron que la misma era insuficiente, lo que no hicieron, percibiendo la suma acordada sin efectuar observaciones en los recibos, cuando ello estaba previsto expresamente.

Adujo que no existió reconocimiento de deuda exigible por parte de la Administración, sino manifestación de intención de contemplar la situación de los funcionarios que no habían promovido el juicio y ya no podrían hacerlo puesto que su derecho caducó o prescribió, como es el caso de los actores. En efecto, el reclamo corresponde al período 1991-1999, a deudas por diferencias en retribuciones de funcionarios públicos, por lo que, en caso de existir salarios a abonar, teniendo en cuenta la fecha en que los actores se presentaron al Juzgado, sin duda prescribieron, en función de lo establecido por el art. 106 del Decreto Ley 15.167, en la redacción dada por el art. 8 de la Ley 16.226. Así lo entendió el Juzgado Letrado en lo Contencioso Administrativo de 4° Turno, por Sentencia interlocutoria N° 1691/2010, confirmada por el TAC 3° mediante Sentencia N° 70/2011. Los

actores saben y son conscientes de que sus derechos habían caducado y prescripto al no haber accionado en el plazo legal.

Expuso que, en la situación planteada, las partes involucradas y el número indeterminado de funcionarios claramente hizo que la materialización del acuerdo alcanzado con las gremiales que integraban el plenario del Ministerio de Economía y Finanzas debiera documentarse en dos documentos, uno que reflejara la voluntad del PE - MEF (acto resistido), y otro que reflejara la manifestación de consentimiento de los funcionarios beneficiarios (los recibos firmados), los que podían hacer constar su oposición o discrepancia con el monto, y no lo hicieron.

Expresó que los actores menosprecian la documentación que firmaron, pero todos cobraron las sumas determinadas por sus gremios, lo que es prueba irrefutable de su falta de buena fe, lealtad y probidad. Y ahora pretenden la anulación de la resolución que sirvió para que pudieran hacer efectivo el cobro de la partida, sin haber devuelto lo cobrado y pudiendo perjudicar al resto de los funcionarios que no impugnaron la resolución, quienes eventualmente pueden verse obligados a devolver lo cobrado, si dicho pago fue efectuado por una resolución nula acordada con el consentimiento de la Administración y sus funcionarios.

Señaló que la transacción es un contrato de carácter bilateral y para ser válida y eficaz requiere un supuesto fáctico: el conflicto de intereses constituido en el caso por la pretensión de cobro de diferencias salariales por el período 1991 - 1999 y la contraprestación constituida por el no pago de las mismas en función de la caducidad y prescripción de las mismas. Se dan también los dos requisitos exigidos, es decir, una materia transigible (diferencias salariales) y recíprocas concesiones (dejar sin efecto cualquier

reclamo que se hubiese presentado o reclamación posterior por ese mismo período, sin tener nada más que reclamar).

Afirmó que tanto la resolución impugnada, como el acuerdo suscrito por los actores, son coincidentes en establecer que el objeto son las eventuales diferencias salariales que pudieron haber exigido los accionantes judicialmente y no lo hicieron por haber prescrito o caducado sus derechos. El monto global a repartir entre los funcionarios del beneficio del 5% fue determinado y liquidado por los sindicatos integrantes del Plenario del Ministerio de Economía y Finanzas, y ello a partir del resultado de la negociación desarrollada entre éstos las autoridades ministeriales.

Dijo que queda claro que la parte actora hace un gran esfuerzo por desacreditar el acuerdo alcanzado entre la Administración y los comparecientes, pero fueron ellos quienes han incumplido pretendiendo con absoluta mala fe subsanar la omisión de ejercer sus eventuales derechos oportunamente, reclamando una diferencia de liquidación ya caduca en Sede Civil, y presentándose extemporáneamente a recurrir una resolución que ya conocían previamente al haberse beneficiado de la misma.

Agregó que no puede aceptarse el planteo según el cual el Ministerio de Economía y Finanzas habría inducido en error al Tribunal de Cuentas. Por el contrario, son los actores quienes pretenden confundir a este Tribunal.

El hecho de que se remitiera al TC copias de las sentencias referidas al pago ordenado en los autos “ABALO, OMAR Y OTROS C/ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. COBRO DE PESOS” FICHA 2-49955/2009, tramitados ante el Juzgado Letrado de Primera

Instancia en lo Civil de 15° Turno, fue como antecedente de la Resolución E/1118/2008. Conforme surge del expediente 174/2008, el pago de los \$ 115:000.000 sin duda alguna tiene sus antecedentes en esa sentencia y su vinculación es innegable, por ello surge agregada la sentencia, así como la constancia de la Tesorería General de la Nación, indicando que se abonó el 30/4/2008, como lo expresa el Resultando II), pero está claro que el monto acordado con los funcionarios que no intervinieron en ese juicio, se imputó al objeto del gasto 711 del Programa 1 del Inciso 24 “Diversos Créditos”.

Dicho objeto del gasto incluye pagos de diferente y variada naturaleza, por ello la denominación genérica y diversa. Ello fue aprobado por el TC, en función de lo dispuesto por el art. 52 de la Ley 17.930. El acuerdo alcanzado por los funcionarios que no iniciaron juicio tiene su antecedente inmediato y deriva de la responsabilidad civil asignada por el Juzgado Letrado en lo Civil, conforme art. 24 de la Constitución.

En suma, solicitó el rechazo de la demanda incoada.

III) Que con fecha 10/6/2011, a fs. 51, comparecieron los accionantes a efectos de evacuar el traslado de la excepción opuesta por la demandada, instancia en que solicitaron que se abriera el incidente a prueba.

IV) Abierto a prueba el incidente, se produjo la que obra certificada a fs. 260.

V) Alegaron las partes en el incidente, por su orden. La actora lo hizo a fs. 263 y ss., y la demandada a fs. 273 y ss.

VI) Se confirió vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien produjo el Dictamen N° 695/2013, a fs.

288, aconsejando rechazar la cuestión formal planteada y declarar correctamente agotada la vía administrativa.

VII) El Tribunal, por Sentencia N° 128/2014 de fecha 27/3/2014, desestimó el excepcionamiento opuesto (fs. 292).

VIII) Abierto el juicio principal a prueba, se produjo la que obra certificada a fs. 382.

IX) Alegaron las partes, por su orden. La actora lo hizo a fs. 386 y ss., y la demandada a fs. 400 y ss.

X) Se confirió vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien produjo el Dictamen N° 173/2017, a fs. 412, aconsejando desestimar el accionamiento entablado.

XI) Se llamó para sentencia y giraron los autos a estudio de los Sres. Ministros, quienes acordaron su dictado en forma legal.

### **CONSIDERANDO :**

I) Que en la especie se han acreditado los extremos legales habilitantes requeridos por la normativa vigente (arts. 4 y 9 de la Ley 15.869), para el correcto accionamiento de nulidad.

II) En obrados, se demanda la nulidad de la Resolución E/1118/2008 dictada por el Presidente de la República en acuerdo con el Ministro de Economía y Finanzas, de fecha 6 de octubre de 2008, por la cual se resolvió: 1°) Autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas a abonar \$ 115:000.000 a los funcionarios que hubiesen percibido partidas por concepto del fondo del 5% (creado por el art. 169 de la Ley 16.170) durante los ejercicios 1991 a 1999 y no hubiesen reclamado judicialmente diferencias de liquidación; 2°) Declarar que las cifras establecidas individualmente constituyen sumas líquidas en los mismos términos y

condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena, en función de la determinación efectuada por Sentencia N° 679/2007, y que su percepción estará supeditada a que el beneficiario haya dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiese eventualmente presentado con relación al fondo del 5% creado por el art. 169 de la Ley 16.170 por el período 1991-1999; 3°) Declarar que los pagos que se efectúen en función de lo dispuesto por la presente resolución no suponen reconocimiento alguno por parte del Estado de adeudos o criterios de liquidación respecto al fondo referido (fs. 67 *infolios*).

Los aspectos concernientes al agotamiento de la vía administrativa fueron examinados por el Tribunal mediante Sentencia interlocutoria N° 128/2014 de fecha 27/3/2014, por la cual se desestimó el excepcionamiento opuesto por la demandada, considerándose que los accionantes agotaron correctamente la vía administrativa y promovieron en plazo la demanda anulatoria (fs. 292 a 294 *infolios*).

III) Por Dictamen N° 173/2017, a fs. 412, el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo aconsejó desestimar el accionamiento incoado.

IV) El Tribunal, en decisión adoptada por unanimidad, y coincidiendo sustancialmente con lo dictaminado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, desestimaré el planteo anulatorio impetrado, de acuerdo a los fundamentos que se desarrollan en los siguientes numerales.

V) **Antecedentes.**

El art. 169 de la Ley 16.170 creó un “Fondo”, que se integraba con el 5% de los “Recursos de Afectación Especial” (ingresos extra



presupuestales de libre disponibilidad) de todas las unidades ejecutoras que conforman el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual estaba destinado *“a aumentar los ingresos personales menores respecto a los promediales por grado, considerándose lo percibido por todo concepto y financiación por los funcionarios del Inciso, salvo las excepciones que establezca la reglamentación. A esos efectos, se concederá una compensación especial que no será considerada en los porcentajes máximos de la tabla del artículo 26 de la presente ley”*.

En otras palabras, el Fondo fue creado como un mecanismo de equiparación salarial, cuyo objetivo radicaba en eliminar las diferencias salariales existentes entre funcionarios que, pese a ocupar igual escalafón y grado, cobraban remuneraciones distintas.

El Fondo creado por la Ley 16.170 fue reglamentado por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 277/991, estableciéndose que las distintas Unidades Ejecutoras del Ministerio de Economía y Finanzas debían proceder al depósito en cuenta especial -abierta por el Ministerio a tal efecto- en forma mensual, y que dentro de los diez días de vencido cada mes estas sumas se debían abonar a los beneficiarios en carácter de compensación, a efectos de la equiparación referida.

En el año 1999, un total de 726 funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (entre los cuales no estaba ninguno de los aquí accionantes) iniciaron un reclamo en sede judicial contra dicho Ministerio, relativo al pago de las diferencias derivadas de la incorrecta distribución del Fondo creado por el art. 169 de la Ley 16.170.

Luego de seis años de tramitación del juicio, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 15° Turno, por Sentencia N° 89/05 de

fecha 15 de noviembre de 2005, acogió la demanda incoada, condenando a la demandada al pago de las diferencias generadas en el cálculo del aporte del 5% del art. 169 de la Ley 16.170, conforme a lo que fuera informado por el perito designado por la Sede a tal efecto, y difiriendo la liquidación de la sentencia y consecuente determinación de la compensación a percibir por cada actor al trámite del art. 378 del CGP.

Posteriormente, tras quedar firme la sentencia, se procedió a realizar la ejecución del fallo, dictándose por el referido Juzgado Letrado la Sentencia N° 679 de fecha 28 de marzo de 2007, por la que se condenó al Ministerio de Economía y Finanzas al pago de la suma de \$ 188:599.958, a distribuir entre los 726 actores de acuerdo a las pautas allí señaladas (fs. 177 a 183 *infolios*).

La obtención de la sentencia estimatoria por parte de los 726 funcionarios derivó en una movilización de todos aquellos funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas con derecho a percibir la compensación derivada del Fondo que no habían iniciado el reclamo judicial, los cuales totalizaban -según los cálculos del MEF- 4.844 beneficiarios, entre ellos los aquí accionantes (fs. 43, 54, 60 y 110 de la carpeta de documentación en 153 fs.).

Existieron diversas instancias de negociación entre los sindicatos de funcionarios y las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas, e incluso un pedido de informe parlamentario elevado por el Senador Luis A. HEBER, dirigido al entonces Ministro de Economía y Finanzas Cr. Danilo ASTORI, relativo a las compensaciones generadas y no abonadas a los funcionarios que no habían reclamado ante la justicia, lo que dio lugar a la respuesta por parte del Ministro interino Ec. Mario BERGARA en la que se

adjuntó un informe elaborado por los servicios técnicos -donde consta el número de beneficiarios del Fondo desde 1991 a 1999- y se informó que *“la intención de abonar a todos los funcionarios ya fue comunicada oportunamente en los ámbitos gremiales de esta Secretaría de Estado”* (fs. 73 a 79 *infolios*).

Los gremios continuaron las negociaciones con el Ministerio hasta llegar a una solución por la cual se decidió abonar a los 4.844 funcionarios que no habían hecho el reclamo judicial una suma de \$ 115:000.000, de acuerdo a los años en que a cada uno le correspondió recibir el dinero proveniente del Fondo entre 1991 y 1999. La partida en cuestión fue pagada en mano a los funcionarios beneficiarios, en las dependencias del BROU, durante los meses de agosto y setiembre de 2008, contra la firma de un recibo en que aquéllos se comprometían a dejar sin efecto cualquier petición iniciada o reclamo posterior por ese período, declarando que nada más tenían que reclamar por tal concepto (véase recibos a fs. 246 a 249 e informe del BROU a fs. 255 *infolios*).

A continuación, el Poder Ejecutivo aprobó la resolución impugnada en estos obrados, por la cual se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a abonar \$ 115:000.000 a los funcionarios que hubiesen percibido partidas por concepto del Fondo creado por el art. 169 de la Ley 16.170 durante los ejercicios 1991 a 1999 y no hubiesen reclamado judicialmente diferencias de liquidación, y se declaró asimismo en dicha resolución: que las cifras establecidas individualmente constituían sumas líquidas en los mismos términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena; que su percepción estaría supeditada a que el beneficiario hubiera dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiese

eventualmente presentado con relación al Fondo del 5% por el período 1991-1999; que los pagos que se efectuarían en función de lo dispuesto por dicha resolución no suponían reconocimiento alguno por parte del Estado de adeudos o criterios de liquidación respecto al fondo referido (fs. 67 *infolios*).

La resolución en cuestión no fue notificada personalmente ni publicada en el Diario Oficial.

Posteriormente, los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas prosiguieron con sus reclamos, en tanto consideraron que la partida de \$ 115:000.000 abonada en el año 2008 constituyó solo un adelanto o suma parcial, a cuenta de lo que efectivamente les adeudaba el Ministerio de Economía y Finanzas, que era una cifra sensiblemente superior a la que se abonó en dicha oportunidad. En cambio, la Administración entendió que esa suma de \$ 115:000.000 era la única a ser abonada a los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas por este concepto, como producto de la negociación acordada con los gremios, máxime teniendo en cuenta que los funcionarios no tenían derecho a reclamar judicialmente por las partidas correspondientes al Fondo por el período 1991-1999, por encontrarse prescriptas o caducas.

En base a la referida disconformidad, los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas iniciaron sendos reclamos judiciales, en los que demandaron el pago de la diferencias entre los \$ 115:000.000 abonados en 2008 y las cifras que, a su juicio, efectivamente debían percibir todos los beneficiarios. Emerge de obrados que tales demandas fueron desestimadas en todos los casos, por haberse entendido que los créditos por los cuales se reclamaba se encontraban prescriptos o caducos.

En el curso de las referidas acciones civiles, los aquí accionantes tomaron conocimiento informal del contenido de la resolución del PE del año 2008 -aquí encausada-, la que en su momento no les había sido notificada, ni publicada en el Diario Oficial. Fue entonces que procedieron a interponer los correspondientes recursos de revocación, los que fueron fictamente desestimados por no haber recaído resolución expresa en tiempo, tras lo cual promovieron la presente acción de nulidad.

**VI) Presentación del caso. Legitimación activa de los accionantes.**

La legitimación de los actores, no controvertida por el demandado, deriva de su condición de ser funcionarios incluidos en el ámbito subjetivo de la resolución encausada, en cuanto destinatarios de las sumas que se autorizara abonar mediante el numeral 1° del acto (*vide*: fs. 43, 54, 60 y 110 de la carpeta de documentación en 153 fs.).

En tal sentido, se trata de funcionarios incluidos en la previsión del art. 169 de la Ley 16.170, cuya liquidación en el período 1991-1999 no fue correcta -según lo reconoce la propia demandada-, y que no fueron parte en el juicio iniciado por 726 funcionarios para el cobro de las diferencias correspondientes.

Los accionantes, así como otro gran número de funcionarios con derecho a percibir tal compensación (más de 4.000), no demandaron en los plazos respectivos por las diferencias generadas en el período 1991-1999, lo que determinó la prescripción o caducidad de sus créditos, según lo resolvió la justicia ordinaria en recientes sentencias a las que se hace referencia en estos autos.

No obstante esa situación, relativa a la frustración de los créditos de estos beneficiarios, la Administración acordó finalmente el pago de una suma de \$ 115:000.000 a todos los beneficiarios que no habían reclamado judicialmente, en virtud de las negociaciones iniciadas por los gremios de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas. Ese pago fue autorizado formalmente mediante la resolución impugnada (de octubre de 2008), aunque en los hechos ya se había efectuado previamente (entre agosto y setiembre de 2008).

En ocasión de realizarse el pago, mediante el cual los beneficiarios percibieron determinada suma correspondiente a los años en que debieron cobrar la partida (y de acuerdo a los criterios de liquidación acordados entre la Administración y los sindicatos, que no eran iguales a los indicados por el perito actuante en el juicio que culminara con la sentencia del año 2005), aquéllos suscribieron un documento en que se comprometieron a dejar sin efecto cualquier petición iniciada o reclamo posterior por ese período (1991-1999), declarando que nada más tenían que reclamar por tal concepto (véase recibos a fs. 246 a 249 *infolios*).

La resolución impugnada autorizó formalmente el pago de esos \$115:000.000, declarando que las cifras establecidas individualmente constituían “*sumas líquidas en los mismos términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena*”. A su vez, se indicó allí que la percepción de esas sumas estaría “*supeditada a que el beneficiario haya dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiese eventualmente presentado con relación al fondo del 5% (...) por el período 1991-1999*”. Y por último, se declaró que los pagos efectuados “*no suponen reconocimiento alguno por parte del Estado de adeudos o criterios de liquidación respecto al fondo referido*”.

No obstante, los funcionarios aquí accionantes entendieron que lo aprobado en esa oportunidad era un pago parcial, a cuenta de lo que efectivamente se les adeudaba. Por ello, iniciaron por un lado sendas acciones judiciales para cobrar las diferencias que entendían corresponderles (juicios que no prosperaron, por entender las sedes judiciales que los créditos reclamados estaban prescriptos o caducos), y por otro lado interpusieron recursos administrativos, y luego promovieron la presente acción de nulidad, contra la referida resolución del año 2008.

Se analizarán a continuación los distintos agravios expresados por los actores, examinando primeramente los planteos de orden formal o procedimental, y posteriormente los embates sustanciales.

#### **VII) Respecto a los vicios de forma o procedimentales denunciados por la parte actora.**

Dentro de los vicios concernientes al procedimiento, denunció la actora que el Ministerio de Economía y Finanzas imputó e invocó ante el Tribunal de Cuentas la entrega de los \$ 115:000.000 como un pago derivado de “sentencia judicial”, cuando ello no es así, porque en el caso particular de los accionantes no existió ningún juicio que diera lugar a una sentencia judicial, ni tampoco laudo arbitral o transacción homologada judicialmente, por la que se condenara al Ministerio de Economía y Finanzas a abonarle a los actores la referida cifra.

A juicio de la Sede, el planteo no resulta de recibo.

En primer lugar, no emerge del expediente en cuestión que el Ministerio de Economía y Finanzas haya intentado obtener la intervención del gasto por parte del Tribunal de Cuentas en base a una falsa presentación de los hechos, haciendo como si el pago de los \$ 115:000.000 derivara de

una “sentencia judicial”, para así ingresar en los supuestos previstos en el art. 52 de la Ley 17.930.

El hecho de que la solicitud de intervención del gasto efectuada por el Ministerio de Economía y Finanzas al TC haya sido acompañada de copias de las Sentencias del Juzgado Letrado en lo Civil de 15° Turno N° 89/05 y 679/07 y de la Sentencia del TAC 1° N° 190/06 no implica que el Ministerio haya pretendido “inducir en error” al TC, puesto que también se acompañó en esa instancia el proyecto de la resolución impugnada, de cuya parte expositiva surgía que el gasto en cuestión, que debía ser autorizado por el Tribunal, no derivaba de lo resuelto en las referidas sentencias judiciales, sino que era producto de una negociación con los gremios, relativa a los beneficiarios que no habían reclamado en sede judicial (*vide*: carpeta documentación en 50 fs., conteniendo la contestación a los Oficios N° 496/12 y 497/15, procedente del Tribunal de Cuentas).

La incorporación en el expediente de las mencionadas sentencias se realizó, posiblemente, a efectos de ilustrar al TC en relación a los antecedentes mediatos de la Resolución E/1118/2005, pero el hecho de su agregación no supone, en absoluto, la existencia de un vicio de procedimiento, y mucho menos invalidante de la volición finalmente adoptada.

Luego, dicho Tribunal, en sesión de fecha 16 de setiembre de 2008, al analizar la solicitud de intervención del gasto, indicó que “*De acuerdo a lo dispuesto por la Ordenanza Nro. 85 de este Tribunal, los gastos derivados de sentencias que condenen al Estado al pago de una cantidad líquida y exigible, deberán ser sometidos a la intervención preceptiva del Contador Delegado*” (fs. 34 *ibídem*). Y acto seguido, el Contador



Delegado, considerando lo resuelto por el TC en la indicada sesión, resolvió intervenir el gasto (fs. 38 *ibídem*).

No obstante, no puede afirmarse sin hesitaciones que el TC y luego el Contador Delegado hayan resuelto la intervención del gasto en el entendido de que se trataba de una erogación derivada del cumplimiento de una sentencia judicial. Ésa es una construcción que realiza la parte actora, pero que no está plenamente acreditada.

Y aun si así fuera, se trataría de un vicio que dice relación con el trámite de aprobación del gasto por parte del TC, pero que no resulta invalidante *per se* de la resolución impugnada, por tratarse en todo caso un defecto ininfluyente.

Esto último por cuanto, aun tomando por probada esta irregularidad formal -que a juicio de esta Corporación no está claramente acreditada-, se entiende que de todos modos ella no podría determinar la nulidad del acto encausado, dado que no se observa de qué manera agravia a los actores el hecho de que se haya logrado la intervención del gasto mediante un procedimiento supuestamente ilegítimo.

Véase que fue en virtud de esa autorización o intervención del gasto que los accionantes pudieron cobrar las partidas que percibieron en el año 2008. En todo caso, el perjuicio que les podría eventualmente provocar el acto atacado deriva de la renuncia a realizar posteriores reclamos o a proseguir con los anteriores -que como se verá más adelante no proviene de esta resolución-, pero nunca de la autorización dada por el TC respecto al gasto en cuestión, a ser efectuado por el PE.

En consecuencia, el agravio resulta de rechazo.

VIII) Por otro lado, señaló la parte actora que el número de la resolución encausada coincide con el de una Resolución del MTSS

referente a la ampliación del beneficio del Seguro de Desempleo a los trabajadores de la empresa DANCOTEX, llamando la atención que sea esa Resolución la que se publicó y que la encausada nunca fuera publicada en el Diario Oficial o notificada personalmente a los interesados, lo que les causó indefensión.

A este respecto, estima el Tribunal que no le asiste razón.

La existencia de dos resoluciones provenientes de dos organismos diferentes (MTSS y MEF), aunque tengan la misma numeración, no inficiona de nulidad la volición encausada.

Se trata, en todo caso, de un simple error material de la Administración, al haber otorgado igual número a dos resoluciones distintas, pero ello no afecta en absoluto las garantías de defensa de los actores, quienes pudieron recurrir la resolución que a su juicio los lesionaba y plantear contra ella los agravios que entendieron correspondientes.

IX) Por otra parte, agregaron los accionantes que hay otro vicio de forma relativo a la publicidad del acto, por no haber sido la resolución publicada en el Diario Oficial, ni notificada en forma personal a los interesados, lo que impidió que el acto administrativo surta efectos y resulte aplicable a sus destinatarios.

Sobre el punto, cabe anotar que si bien es cierto que el acto no fue publicado ni notificado en forma personal, de ello no se deriva la existencia de un vicio pasible de inficionar de nulidad a la resolución encausada.

Como bien lo expresan los actores, el mencionado vicio atañe a la publicidad del acto y tiene consecuencias en relación a sus efectos (*id est*: permite su impugnación en cualquier momento). En otras palabras, no se

trata de un vicio originario que haga a la legitimidad del acto, por lo que en modo alguno puede determinar su nulidad.

En consecuencia, ninguno de los agravios de orden formal resulta de recibo.

**X) Análisis sustancial. Legitimidad del acto impugnado.**

En cuanto al fondo del asunto, se analizará en primer lugar el planteo de la parte actora relativo a la presunta “inconstitucionalidad directa” de la resolución impugnada, en tanto supedita la percepción de determinada suma de dinero a que los beneficiarios hayan “*dejado sin efecto cualquier reclamo que hubiesen eventualmente presentado*”, lo que a su juicio cercena abiertamente el derecho que tienen todos los beneficiarios del fondo a acudir a la justicia o a recurrir en vía administrativa.

Dijo sobre el punto que se trata de una limitación respecto de derechos fundamentales, la que solo puede provenir de una ley, no de una resolución del Poder Ejecutivo.

A criterio de la Sede, el planteo no resulta de recibo, por cuanto la renuncia a proseguir los reclamos pendientes y a iniciar acciones posteriores no deriva -en realidad- de la presente resolución, sino de los documentos firmados por los propios accionantes con anterioridad, al percibir la partida abonada por el Ministerio de Economía y Finanzas entre agosto y setiembre de 2008, como consecuencia de los acuerdos arribados entre la Administración y los gremios.

Resulta relevante a este respecto el testimonio de Sonia ORIA, Directora General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas, quien participó de la interlocución con los gremios (fs. 360 a 361 *infolios*).

Surge de obrados que todos los actores suscribieron un documento, entre agosto y setiembre de 2008, en ocasión de recibir la suma individual correspondiente al acuerdo global por \$ 115:000.000, en el cual se indicaba: *“El abajo firmante: I) Manifiesta su conformidad y acepta percibir la cifra que respectivamente se indica, determinada y liquidada por los sindicatos integrantes del Plenario del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del resultado de la negociación desarrollada entre éstos y las autoridades ministeriales con relación a la distribución del fondo del cinco por ciento creado por el art. 169 de la Ley 16.170 de 28-12-90 correspondiente a los ejercicios 1991-1999. II) Se compromete a dejar sin efecto cualquier petición que se hubiese presentado o reclamo posterior por ese período, declarando que nada más tiene que reclamar por tal concepto”* (fs. 246 a 249 infolios).

La resolución impugnada en obrados, dictada al mes siguiente (octubre de 2008), vino a recoger en formato de acto administrativo lo que en los hechos ya había tenido lugar previamente, al abonarse las partidas a los funcionarios a cambio de que éstos renunciaran a las presentes y a futuras reclamaciones por este concepto.

De este modo, estima la Sede que se trató efectivamente de una transacción, aspecto que será analizado más adelante.

En consecuencia, no resulta de recibo lo alegado por los accionantes cuando afirman que existiría en el caso una renuncia general a derechos, violatoria del principio de legalidad y de normas constitucionales e internacionales, que se pretendería imponer por vía de una resolución, ya que en todo caso la renuncia fue consentida previamente por los funcionarios, y tuvo su fundamento en que éstos percibirían un dinero por

concepto de diferencias que ya no podían reclamar en sede judicial, por haber prescrito o caducado los créditos correspondientes.

Esta última circunstancia explica, asimismo, que en el numeral 3° del acto encausado se establezca que los pagos efectuados no suponen reconocimiento de deuda exigible, ni de criterios de liquidación, ya que emerge con claridad del acto y de sus antecedentes que la intención de la Administración fue justamente contemplar la situación de aquellos funcionarios cuyo derecho había caducado o prescrito, como es el caso de los actores.

XI) Por otro lado, expresaron los actores que existió desviación y/o abuso de poder, por cuanto el verdadero fin perseguido por el Estado sería el de beneficiarse del no reconocimiento de la responsabilidad que le cabía conforme al art. 24 de la Constitución, pagando a sus funcionarios sumas de dinero irrisorias con relación a las adeudadas, sin notificarles el acto que dispuso su pago, lo que supuso no darles chance de oponerse al mismo por la vía administrativa correspondiente.

Al respecto, entiende el Tribunal que el agravio tampoco resulta de recibo.

Los actores no han acreditado la existencia del fin espurio alegado, el que por otra parte se da de bruces con lo que fue la intención de la Administración, manifestada en las negociaciones con los gremios y recogida en el acto encausado, puesto que lejos de intentar burlar la responsabilidad prevista en el art. 24 de la Constitución, el Estado buscó instrumentar soluciones para atender los reclamos de aquellos funcionarios que, en estricto derecho, carecían de acción para reclamar ante la justicia

por las diferencias derivadas del pago de la compensación por el Fondo del 5% por el período 1991-1999, a raíz de la caducidad de sus créditos que a esa altura había operado.

No puede entonces hablarse de sumas *“irrisorias con relación a las adeudadas”*, pues no había deuda exigible.

Y respecto a la falta de notificación del acto que dispuso el pago de las sumas, ello no supuso impedir a los funcionarios la tramitación de la vía administrativa, que de hecho pudieron ejercitar en forma previa a la promoción de esta acción.

XII) Los accionantes refirieron luego a la supuesta ilegalidad en que habría incurrido la Administración al autorizar el gasto imputándolo a un pago originado en “sentencia judicial”, al amparo de lo dispuesto en el art. 52 de la Ley 17.930, siendo que esta norma solo prevé cuatro hipótesis para autorizar gastos o inversiones “sin que exista crédito disponible”, en ninguna de las cuales ingresaba la situación de autos, la que a su vez tampoco ingresa en la hipótesis agregada por el Decreto N° 395/006 relativa a la existencia de un “acuerdo transaccional homologado”.

El art. 52 de la Ley 17.930 dispone que podrán *“(…) comprometerse gastos de funcionamiento o de inversiones sin que exista crédito disponible cuando se trate del cumplimiento de sentencias judiciales, laudos arbitrales, o situaciones derivadas de lo establecido en los artículos 24 y 35 de la Constitución de la República”*.

Los actores argumentan que en el presente caso la intervención del gasto se imputó a la primera causal: cumplimiento de sentencia judicial; mientras que la demandada esgrime que se hizo en base a la tercer causal: situación derivada de lo establecido en el art. 24 de la Constitución.

Sobre este punto, cabe primeramente señalar que no resulta claro que la Administración haya autorizado el presente gasto imputándolo a un pago originado en “sentencia judicial”.

Ya se ha relatado previamente que el TC, en sesión de fecha 16 de setiembre de 2008, al analizar la solicitud de intervención del gasto, indicó que *“De acuerdo a lo dispuesto por la Ordenanza Nro. 85 de este Tribunal, los gastos derivados de sentencias que condenen al Estado al pago de una cantidad líquida y exigible, deberán ser sometidos a la intervención preceptiva del Contador Delegado”* (fs. 34 de la carpeta documentación en 50 fs., conteniendo la contestación a los Oficios N° 496/12 y 497/15, procedente del Tribunal de Cuentas). Acto seguido, el Contador Delegado, considerando lo resuelto por el TC en la indicada sesión, resolvió intervenir el gasto (fs. 38 *ibídem*).

A partir de esos datos, la parte actora interpreta que la imputación del gasto se realizó con fundamento en un pago originado en “sentencia judicial”, lo que sería ilegítimo, pues en el caso de los accionantes no existió juicio ni sentencia.

Sin embargo, estima la Sede que no puede afirmarse sin hesitaciones que el TC y el Contador Delegado hayan resuelto la intervención del gasto en el entendido de que se trataba de una erogación derivada del cumplimiento de una sentencia judicial. Los elementos obrantes en el expediente referido no ilustran suficientemente sobre el punto.

Y aun de considerarse que así hubiera sido, cabe reiterar que no se observa de qué manera puede agraviar a los actores el hecho de que se haya autorizado el gasto en forma supuestamente ilegal -según sus dichos-, en

tanto fue esa autorización o intervención del gasto la que permitió que aquéllos cobraran las partidas que percibieron en el año 2008.

Como se indicó anteriormente, el perjuicio que les podría eventualmente provocar el acto atacado derivaría de la renuncia a realizar posteriores reclamos o a proseguir con los anteriores -aunque ya se señaló que, *stricto sensu*, tal renuncia no proviene de esta resolución sino de sus propias voluntades previamente manifestadas-, pero en modo alguno les genera un perjuicio la autorización dada por el TC para que el PE pueda realizar el gasto en cuestión.

En suma, dicha autorización ningún perjuicio pudo provocar a los funcionarios, que justamente en virtud de tal intervención cobraron las sumas correspondientes.

La demandada, por su parte, afirma que el gasto fue autorizado por el TC por tratarse de una situación derivada del art. 24 de la Constitución.

Los actores controvierten ello, en el entendido de que el Ministerio de Economía y Finanzas siempre planteó su postura respecto a que se trataba de créditos prescriptos y caducos, por lo que mal podía pagar en ese entendido a los funcionarios en base al art. 24 de la Constitución, sin contar con una sentencia judicial firme al respecto.

A este respecto, entiende el Colegiado que la amplitud de los términos de la norma, al referir a “*situaciones derivadas del artículo 24*”, permite incluir hipótesis como las de obrados, en las cuales, si bien no existe una sentencia que condenara al Estado por responsabilidad civil respecto de estos funcionarios, puede sí encontrarse el origen mediato de este gasto en la existencia de reclamaciones -extrajudiciales- efectuadas por los funcionarios, en las que se pretendía hacer civilmente responsable al



Ministerio de Economía y Finanzas por las diferencias en la distribución del Fondo previsto en el art. 169 de la Ley 16.170.

En suma, por los distintos fundamentos expuestos, cabe rechazar el presente planteo de los accionantes.

XIII) A continuación, afirmaron los actores que no es cierto lo expresado por la Administración en la resolución impugnada cuando se dice que el pago de las diferencias generadas en relación al Fondo del 5% se ha realizado “en los mismos términos y condiciones” que las sumas determinadas en sede jurisdiccional por Sentencia N° 679/07.

El planteo tampoco puede prosperar.

De acuerdo al Considerando VI) de la resolución impugnada, los montos percibidos por los funcionarios “(...) *constituyen sumas líquidas, en los mismos términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena, en función de la determinación efectuada en sede jurisdiccional, por Sentencia N° 679 de 28 de marzo de 2007*”.

En igual sentido, en el numeral 2° de la parte dispositiva del acto, se indica que “*Las cifras establecidas individualmente constituyen sumas líquidas en los mismos términos y condiciones que las abonadas oportunamente a los beneficiarios del fallo de condena, en función de la determinación efectuada en sede jurisdiccional, por Sentencia N° 679 de 28 de marzo de 2007*”.

La referencia que se realiza en los citados pasajes del acto encausado respecto a que se abonarían las sumas “*en los mismos términos y condiciones...*”, refiere al hecho de que las sumas se abonarían a los beneficiarios de la presente resolución en forma líquida, sin retenciones por

cargas sociales ni por impuestos, del mismo modo que se había hecho al abonar las diferencias a quienes habían resultado gananciosos en aquel juicio.

En otras palabras, no emerge de las expresiones de la Administración que se fueran a pagar a los aquí actores las mismas sumas que habían sido abonadas a los que habían resultado vencedores en aquel juicio, sino que el pago de las sumas acordadas se iba a realizar en las mismas condiciones que en aquella oportunidad, esto es, en forma líquida, sin efectuar retenciones.

XIV) Sostuvieron asimismo los promotores que en el presente caso no puede hablarse de transacción, pues no se verifican recíprocas concesiones, ya que a juicio del Ministerio de Economía y Finanzas el crédito a que hace referencia el acto impugnado estaba “indefectiblemente” prescripto, por lo que mal podía transarse sobre él, y mucho menos supeditando su percepción a que el beneficiario haya dejado sin efectos cualquier reclamo presentado.

A juicio del Tribunal, tal como fuera adelantado, en el *casus* se ha verificado efectivamente una transacción entre la Administración y los funcionarios, en relación a los créditos que éstos reclamaban respecto a las diferencias en el cobro de la compensación derivada del Fondo del 5%.

En tal sentido, por más que el Ministerio de Economía y Finanzas sostuviera ya desde aquel momento (año 2008) que los créditos estaban prescriptos (lo que era ciertamente así, según se resolviera por la justicia ordinaria ante posteriores reclamos de los funcionarios), no puede soslayarse que éstos entendían que les asistía derecho a cobrar esas partidas. Fue a raíz de dicha “materia litigiosa” que se efectuaron

negociaciones entre los sindicatos de funcionarios y la Administración, que derivaron en el pago de esa partida de \$ 115:000.000, a cambio de que los beneficiarios desistieran de presentes y ulteriores reclamos relativos a ese período.

Existieron entonces “recíprocas concesiones”, pues el Ministerio de Economía y Finanzas pagó una partida a todos los funcionarios a pesar de que entendía que los créditos de los reclamantes se hallaban prescriptos, mientras que los funcionarios acordaron recibir esa suma pese a considerar que les correspondía percibir una cifra mayor. Y tal como ocurre generalmente en materia de transacción, quienes reclamaban se comprometieron en ese acto a dejar sin efecto cualquier petición o accionamiento en relación a las supuestas diferencias por el período objeto del acuerdo.

En efecto, en atención a dicha transacción o acuerdo entre las partes, todos los funcionarios reclamantes (entre ellos, los accionantes), en ocasión de recibir la suma individual correspondiente al acuerdo global por \$115:000.000, firmaron un documento que no era un mero recibo, sino más bien la aceptación de la propuesta transaccional, pues allí se indicaba: *“El abajo firmante: I) Manifiesta su conformidad y acepta percibir la cifra que respectivamente se indica, determinada y liquidada por los sindicatos integrantes del Plenario del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del resultado de la negociación desarrollada entre éstos y las autoridades ministeriales con relación a la distribución del fondo del cinco por ciento creado por el art. 169 de la Ley 16.170 de 28-12-90 correspondiente a los ejercicios 1991-1999. II) Se compromete a dejar sin efecto cualquier petición que se hubiese presentado o reclamo posterior por ese período,*

*declarando que nada más tiene que reclamar por tal concepto” (fs. 246 a 249 infolios).*

La resolución encausada es el reflejo de lo acordado mediante esa transacción.

Los actores firmaron una manifestación de conformidad y asumieron un compromiso, luego de negociaciones entre la Administración y el gremio. El hecho de que en el formulario de transacción no se haga mención a la resolución impugnada obedece a que ésta fue posterior en el tiempo, aunque es claro que se trata de una consecuencia directa del acuerdo.

A tal punto ello es así, que en el Considerando V) de la resolución se expresa: *“V) que en definitiva, se acordó con dichas organizaciones integrantes del Plenario del MEF, la distribución entre los comparecientes, de la suma total de \$ 115:000.000,00 (pesos uruguayos ciento quince millones), de acuerdo con los montos que en cada caso los mismos manifestaron en forma expresa su voluntad de percibir incondicionalmente”.*

Por su parte, el hecho de que los funcionarios no contaran con asistencia letrada al momento de firmar la transacción no supone invalidar ésta, en tanto se trata de un negocio jurídico que puede realizarse aún por escritura privada (art. 2147 del Código Civil), sin necesidad de patrocinio letrado para las partes.

Tampoco es cierto que la transacción requiera de homologación judicial para ser válida, lo cual carece de sustento normativo.

El Decreto N° 395/006 exige la homologación de acuerdos transaccionales para habilitar la intervención de un gasto derivado de ese

tipo de negocios, pero ello no implica que la transacción no sea válida desde antes de obtenerse la homologación. Es una norma que hace a los requisitos que debe exigir el Tribunal de Cuentas para intervenir un gasto, no a los elementos esenciales o requisitos de validez del negocio de transacción.

En suma, tratándose los funcionarios firmantes de sujetos capaces (conforme al régimen del Código Civil), y no habiéndose acreditado la existencia de vicios (error, dolo o violencia) en el otorgamiento del consentimiento, cabe concluir que la transacción fue perfectamente válida.

XV) Por otra parte, alegaron los accionantes la existencia de violación al principio de igualdad, fundándose en que no existirían razones que habiliten a otorgar ventajas a algunos funcionarios (los que se presentaron en sede judicial) en detrimento de otros (los que no lo hicieron), cuando tanto unos como otros resultan igualmente comprendidos en el ámbito de aplicación del art. 169 de la Ley 16.170.

A juicio de la Corporación, el planteo resulta de franco rechazo, desde que los funcionarios que no habían reclamado en sede judicial por las diferencias derivadas de la incorrecta distribución del Fondo creado por el art. 169 de la Ley 16.170, justamente no se encontraban en la misma clase o categoría que aquellos que sí lo habían hecho.

Ello por cuanto, si bien inicialmente todos esos funcionarios estaban en la misma situación, dado que todos estaban incluidos en la dimensión subjetiva de la referida norma legal, luego se produjo un hecho que evidentemente los colocó en categorías diversas: la promoción tempestiva de acciones judiciales tendientes al cobro de las diferencias por unos (y la

no promoción de tales acciones por otros, perjudicándose los créditos de estos últimos por la prescripción o caducidad).

Desde que la situación de unos y otros no era igual para el año 2008, ya que unos contaban con sentencia judicial favorable y los otros no habían deducido sus reclamos en los plazos respectivos, no se advierte ilegitimidad en la instrumentación de una solución que resulta diferencial para uno y otro caso, en lo que respecta a las sumas a percibir por los funcionarios.

En otras palabras, los actores no tienen derecho a percibir iguales diferencias a las que fueran determinadas en la Sentencia N° 679/07, pues ellos no fueron parte del juicio en que recayó esa providencia, ni obtuvieron sentencia alguna a su favor. Es más, sus créditos estaban prescriptos, y si cobraron una partida en 2008 fue como producto de la negociación acordada entre los gremios y la Administración, en atención razones de equidad y buena administración.

XVI) Por último, los actores aludieron a la falta de congruencia en el acto impugnado en relación a la cifra final expresada, la cual se planteó como un pago definitivo y no como lo que fue: un pago parcial o a cuenta.

Sostuvieron que resultan aplicables a este respecto las elaboraciones de la doctrina de los actos propios, pues la suma liberada no cubre la totalidad de lo adeudado en función del compromiso asumido y acordado por el Ministerio de Economía y Finanzas en el año 2007, por lo que el obrar de la Administración colide con la propia conducta anterior, vulnerándose el principio de buena fe.

A juicio del Tribunal, el agravio no puede prosperar.

Ello por cuanto los actores no han probado que la cifra de \$115:000.000 acordada en las negociaciones fuera planteada como un pago parcial o a cuenta, y no como un pago definitivo.

Los delegados gremiales citados como testigos en el presente juicio declaran en el sentido indicado por los actores (*vide*: fs. 123 a 135 vto. *infolios*), pero sus testimonio son contradichos por las funcionarias del Ministerio de Economía y Finanzas citadas a propuesta de la parte demandada, quienes declaran justamente en sentido contrario (*vide*: fs. 357 a 361 *infolios*).

Ante la existencia de testimonios contradictorios, debe atenderse a lo que surge de los documentos firmados por los accionantes al cobrar la suma derivada de la partida global de \$ 115:000.000, en los que éstos declaran que nada más tienen que reclamar por tal concepto (fs. 246 a 249 *infolios*).

No se advierte el obrar contradictorio de la Administración alegado por los actores, pues en ningún momento ésta indicó que los funcionarios que no habían efectuados los reclamos judiciales fueran a cobrar iguales sumas que los que sí lo habían hecho.

En tal sentido, emerge de los antecedentes administrativos que el Ministerio de Economía y Finanzas, con fecha 14 de noviembre de 2007, al responder el pedido de informe parlamentario, remitió el listado de funcionarios beneficiarios de la partida establecida en el art. 169 de la Ley 16.170, y manifestó que “*la intención de abonar a todos los funcionarios ya fue comunicada oportunamente en los ámbitos gremiales de esta Secretaría de Estado*” (fs. 79 *infolios*).

De tal declaración del Ministerio de Economía y Finanzas no surge un compromiso por parte de la Administración de pagar a todos los funcionarios las mismas sumas que las abonadas a quienes habían tramitado el juicio correspondiente, sino simplemente la existencia de una “intención de abonar” algún monto a los que no habían accionado, lo que finalmente se hizo luego de la negociación llevada adelante el año siguiente.

No se advierte, por ende, violación al principio de buena fe, ni resulta de aplicación al caso la teoría de los actos propios.

En definitiva, ninguno de los agravios planteados por la parte actora resulta de recibo, por lo que corresponde el rechazo de la demanda y la consecuente confirmación del acto impugnado.

Por los fundamentos expuestos, y atento a lo preceptuado en el art. 309 de la Constitución Nacional, y arts. 23, 24 y 25 del Decreto-Ley 15.524, el Tribunal,

**FALLA:**

*Desestímase la demanda incoada, y en su mérito, confírmase el acto administrativo impugnado.*

*Sin sanción procesal específica.*

*A los efectos fiscales, fíjense los honorarios profesionales del abogado de la parte actora en la suma de \$30.000 (pesos uruguayos treinta mil).*

*Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.*



Dr. Vázquez Cruz, Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Tobía, Dr. Echeveste (r.), Dr.  
Corujo.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado)