



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE HACIENDA

CARPETA N° 1766 DE 2017

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 633
MARZO DE 2017

PODER JUDICIAL, TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Ajuste salarial

Informes

XLVIIIa. Legislatura

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INFORME EN MAYORÍA	1
INFORME EN MINORÍA Y PROYECTO DE RESOLUCIÓN	5

COMISIÓN DE HACIENDA

INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

Vuestra Comisión asesora de Hacienda ha tratado el proyecto del Poder Ejecutivo sobre TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. PODER JUDICIAL. SALARIOS. DIFERENDO PÚBLICO, remitido y aprobado por la Cámara de Senadores en mayoría con los votos del Frente Amplio, Partido Colorado y Partido Independiente (votación en general 21 en 30 afirmativa).

El proyecto, ante el conflicto de Poderes del Estado generado, busca brindar una solución definitiva al diferendo público de naturaleza salarial que se mantiene con los diversos colectivos del Poder Judicial, Magistrados de la Fiscalía General de la Nación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Dicho diferendo tiene su origen en la Ley N° 18.719, de Presupuesto Nacional 2010-2015, de 27 de diciembre de 2010, y en la distinta interpretación sobre si correspondía o no liquidar el aumento a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y con ello disparar una serie de ajustes a todos los integrantes del Poder Judicial y a otros Incisos del Presupuesto Nacional.

Desde 2011 a esta parte, el Parlamento Nacional ha dictado una serie de normas con el fin de procurar solucionar el diferendo, ratificando la interpretación de los otros dos Poderes del Estado en lo que respecta a que dicho aumento no correspondía, por carecer de base legal, no cumplir con las condiciones del artículo 85 de la Ley N° 15.750 y no tener crédito habilitante.

No obstante, pese a los reiterados intentos por parte del Parlamento y ante el fracaso del camino recorrido por los sucesivos recursos de inconstitucionalidad, se procuró una solución transaccional con la Ley N° 19.310, de 7 de enero de 2015, siendo éste el último antecedente.

Dicha norma fue rechazada por los colectivos involucrados, cuestionándose nuevamente su constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. Las diversas sentencias de la Corporación, no obstante entender que los artículos 2°, 8° y 9° presentaban problemas de constitucionalidad, sostuvieron la constitucionalidad del artículo 3° de la norma que promueve un pago parcial a cuenta de lo generado hacia atrás y aumento hacia el futuro.

Luego de estos fallos, el Poder Ejecutivo volvió a negociar y acordar con los colectivos involucrados la implementación de la facultad establecida en el artículo 3°, otorgándose a modo de adelanto, a cuenta de futuros acuerdos o eventuales condenas, la totalidad de la partida allí habilitada. Dicho acuerdo derivó en el pago de una partida por única vez para el año 2015, y un incremento salarial de un 7,76% para todos los cargos y escalafones del Poder Judicial y cargos equiparados del resto de los Incisos a partir del 1° de enero de 2016.

Es en ese marco relatado en el que llegamos a la situación actual en que el 23 y 28 de diciembre de 2016, el Poder Ejecutivo, en acuerdo con la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Tribunal de lo

Contencioso Administrativo, negociaron y suscribieron sendos convenios colectivos con la Asociación de Magistrados del Uruguay (AMU), la Asociación de Magistrados Fiscales del Uruguay (AMFU) y la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay (ADEPU), en los que procuraron la solución definitiva que el presente proyecto con media sanción pretende implementar.

Los convenios celebrados establecen un pago por única vez, a realizarse en tres cuotas anuales y consecutivas, así como un aumento permanente en las remuneraciones a realizarse en dos etapas (2017 y 2018).

Se estableció como requisito que los convenios debían contar con una adhesión mínima del 80% de los involucrados, contado en forma separada cada uno de los colectivos firmantes.

Asimismo, se estableció como requisito la aceptación y el desistimiento en forma personal y por escrito, de toda pretensión por motivo del diferendo de carácter salarial al que se pone fin para poder hacer efectivo el pago de las sumas y el aumento.

Para el caso, se exige una adhesión mínima del 80% de los involucrados por cada colectivo. A su vez, se establece el procedimiento para la verificación y presentación ante las sedes que correspondan de las renunciaciones y desistimientos suscritos por los funcionarios.

Los colectivos firmantes han comunicado al Poder Ejecutivo, antes de que éste enviara el proyecto al Parlamento, que han alcanzado el requisito mínimo de adhesión a los convenios firmados, no obstante, en el proyecto de ley que estamos poniendo a consideración de la Cámara se propone un plazo perentorio de 30 días a partir de la promulgación de la ley con el afán de que nuevos funcionarios puedan adherir al mismo y de tal modo lograr alcanzar el mayor número de adhesiones posibles.

El Poder Ejecutivo con la aprobación del Senado por amplia mayoría, realiza esta propuesta presentando este proyecto de ley, con el objetivo de superar esta incómoda situación institucional en que los diversos Poderes del Estado se encuentran, y que en la ocasión ha recogido un muy amplio apoyo dentro de las organizaciones representativas de los trabajadores firmantes de los convenios, así como de los Incisos involucrados.

Esta asesora de la Cámara de Diputados ha realizado el tratamiento del proyecto de ley con media sanción proveniente de la Cámara de Senadores (Carpeta 1766/2017), recibiendo al Ministerio de Economía y Finanzas y se ha expedido en forma afirmativa en mayoría (8 en 11), respaldando el mismo.

Por todo lo expuesto la Comisión de Hacienda por mayoría recomienda al Cuerpo la aprobación del proyecto de ley a consideración.

Sala de la Comisión, 1° de marzo de 2017

ALFREDO ASTI
MIEMBRO INFORMANTE
GONZALO CIVILA
LILIAN GALÁN
GONZALO MUJICA
IVÁN POSADA
JOSÉ QUEREJETA

ALEJANDRO SÁNCHEZ
CONRADO RODRÍGUEZ, CON LAS
SIGUIENTES SALVEDADES:

Venidos a consideración de esta comisión, el proyecto de ley que autoriza el pago de la deuda salarial que se mantiene con los Magistrados del Poder Judicial, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Fiscales de la Fiscalía General de la Nación y de los Defensores Públicos, como corolario de una transacción entre las organizaciones representativas de los colectivos reseñados y el Poder Ejecutivo, acompañamos con nuestro voto afirmativo, fruto de la posición mayoritaria de nuestra bancada, pero con las salvedades que pasamos a señalar.

Este Representante Nacional entiende que el artículo 1º del presente proyecto puede adolecer de un vicio de inconstitucionalidad por razones de forma. En efecto, el mismo establece el pago de un incremento salarial de 3,24% (tres con veinticuatro por ciento) en el año 2017 y 3% (tres por ciento) en el año 2018, sobre la remuneración actual de los funcionarios (excluyendo la partida de perfeccionamiento académico y "Partida de Defensores"). Esta disposición, a nuestro juicio viola los artículos 86 y 214 de la Constitución de la República, en el sentido que se está legislando sobre modificación de dotaciones por fuera de una instancia presupuestal (ley de presupuesto o de rendición de Cuentas y balance de ejecución presupuestal).

El inciso primero del artículo 86 de la Constitución de la República es muy claro sobre esto, ya que trata específicamente de "la fijación y modificación de dotaciones".

Creemos que en el artículo 1º del presente proyecto, se están fijando y modificando las dotaciones de estos colectivos de funcionarios públicos.

En otras instancias así lo declaró la Suprema Corte de Justicia, en más de diez sentencias. En los considerandos de las mismas se establece: "El artículo 86 establece que la fijación y modificación de las dotaciones se hará mediante leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV. Y dicha sección, De La Hacienda Pública, abre con el artículo 214, que regula la estructura del presupuesto y establece la oportunidad en la que el Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, puede introducir modificaciones relativas al monto global de los gastos, inversiones y sueldos o recursos. Sólo lo puede hacer por ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.

De la armonización de ambas normas surge, en lo que al caso interesa, que la modificación de las remuneraciones de los actores sólo puede disponerse en la ley de Presupuesto y, de ser necesario, en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, dentro de los seis meses de vencido cada ejercicio anual".

"...fuera de la oportunidad prevista en el artículo 214 de la Constitución de la República, incurre en una ostensible inconstitucionalidad de carácter formal que amerita que así se declare y se disponga su inaplicabilidad a los actores".

A nuestro juicio, los aumentos permanentes de dotaciones que la disposición contiene vulnera la constitucionalidad del proyecto, siguiendo el criterio expuesto reiteradamente por la Suprema Corte de Justicia, que compartimos.

La misma objeción podría caber respecto a la partida única, que no obstante ser declarada en el proyecto materia no gravada, mediante la referencia a los artículos 153 y 158 de la Ley N° 16.713, de 3 de septiembre de 1995, tiene indudable naturaleza salarial

como, lo reconoce el informe en mayoría al calificar el diferendo al cual intenta ponérsele fin. Todo esto se hubiera salvado si se hubiera postergado la iniciativa hasta la instancia presupuestal de la próxima Rendición de Cuentas.

Creemos que no se puede pretender "superar la incómoda situación institucional en que los diversos poderes del Estado se encuentran" -como reza la exposición de motivos del presente proyecto-, a través de un posible nuevo apartamiento del ordenamiento jurídico, a pesar de la conveniencia para la sociedad de poder arribar a una solución para este diferendo.

COMISIÓN DE HACIENDA

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

La creación y supresión de empleos y servicios públicos; la fijación y modificación de dotaciones, así como la autorización para los gastos, se hará mediante las leyes de presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Esto dice el primer inciso del artículo 86 de la Constitución de la República, y a juzgar por el artículo 1° del proyecto que la Cámara tiene a consideración, se pretende resolver un tema cuestionado por inconstitucional en varias ocasiones, aprobando otra ley inconstitucional.

Los acuerdos salariales y convenios colectivos alcanzados entre el Poder Ejecutivo y algunos gremios judiciales para pagar un monto retroactivo en tres cuotas y una actualización salarial en dos instancias anuales, se pretenden consagrar legalmente en una ley que no es presupuestal. En ella se habilitan los créditos respectivos con cargo a Rentas Generales, materia típica de leyes de presupuesto.

La desprolijidad de todo este largo y errático proceso y el complejo de culpa del Gobierno por todo lo mal hecho le impiden aguardar la instancia presupuestal de la próxima Rendición de Cuentas. Para acortar camino elige otra vez el atajo de violentar la Constitución, bajo el riesgo de retroceder nuevamente a punto cero.

Ante mi preocupación planteada en oportunidad de su comparecencia ante la Comisión de Hacienda, el Sub Secretario de Economía, Cr. Pablo Ferreri, da a entender en su respuesta que difícilmente podrá ser declarada inconstitucional una ley acordada con quienes deberían hacerlo. Dijo en la sesión del 22 de febrero de 2017:

"SEÑOR SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (Pablo Ferreri).- En cuanto a que este proyecto de ley es inconstitucional, sobre eso siempre habrá diversas opiniones. Simplemente, me permito recordar que tal como está establecido en la exposición de motivos, el acuerdo alcanzado que se refleja en este proyecto de ley fue realizado junto con la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los colectivos de magistrados, fiscales y defensores. Entendemos que si tan prestigiosas organizaciones están de acuerdo con esta solución, no estarán pensando que estamos frente a una norma inconstitucional. Pero siempre hay otras opiniones al respecto".

Me resisto a aceptar ese razonamiento como conclusión, que podría ser tan incorrecto como agravante al honor de los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

Prefiero seguir confiando en la independencia de los jueces, que pueden distinguir entre sus intereses personales y gremiales y la función que tienen en su calidad de jueces supremos.

El argumento que se esgrime para superar la exigencia del artículo 86 que toma el resultado del acuerdo extrajudicial de partes como una transacción con autorización

presupuestal en la Ley de 2010 , no es de recibo. La Ley aprobada y los aumentos salariales que en ella se establecen, no pueden ser objeto de transacción ni de renunciamentos. La ley se cumple o no se cumple. El resultado de la transacción entre las partes requiere una nueva norma legal que derogue la vigente y en todo caso consagre legalmente el acuerdo alcanzado para superar el diferendo. La única manera de recorrer este camino dentro del marco constitucional es hacerlo en una ley de Presupuesto o de Rendición de Cuentas. No sólo porque éstas lo consagran en su texto y en él se habilita el crédito necesario, sino porque también queda incorporado al planillado anexo que acompaña e integra la Ley.

A nuestro juicio, no se puede pretender arreglar una desprolijidad con otra, por más acuerdo que se logre. Menos aun cuando el acuerdo se logra bajo la coacción que surge del artículo 733 de la Ley de Presupuesto Nº 19.355, de 19 de diciembre de 2015, que permite al Poder Ejecutivo ingresar en una negociación con la premisa: "...o aceptan esta propuesta, o vayan a saber cuándo cobran". Un recurso que se parece mucho a la extorsión.

El artículo 733 fue introducido en el Presupuesto Nacional 2015-2019 con este único objetivo, y con él se viola la separación de poderes. A partir de su vigencia, para que una sentencia del Poder Judicial se cumpla, es necesaria la voluntad del Poder Ejecutivo que debe darle iniciativa en una Ley presupuestal, incluyendo los recursos necesarios y la voluntad del Poder legislativo dándole aprobación a la iniciativa. Es decir que una decisión de un Poder del Estado requiere la voluntad concurrente de los otros dos. La independencia del Poder Judicial ya no es tal y la Justicia llegará al demandante cuando los otros "Poderes" -que no la administran- quieran y siempre que lo quieran.

El Senador Rafael Michelini fue claro en el debate de este proyecto en el Senado al admitir que el artículo 733 tuvo por objeto colocar al Poder Ejecutivo en una mejor condición para negociar acuerdos y no es descabellado pensar que el 733 se puso pensando particularmente en presionar un acuerdo en este diferendo.

Es probable que esta ley, de aprobarse, nunca sea declarada inconstitucional, pero los legisladores siempre tenemos la obligación de cumplir la Constitución. Esta sola circunstancia sería suficiente para votar negativamente este proyecto. No puede aprobarse una solución inconstitucional, por más que cuente con el acuerdo de las partes. Pero hay más.

La Ley de Presupuesto Nº 18.719, de 2010, quiso decir que se aumentaban los sueldos de 109 funcionarios políticos y de particular confianza y se "desenganchaban" de ellos todos los demás.

Sin embargo, su texto, que se modificó cuatro veces en la misma Comisión y por iniciativa del propio Poder Ejecutivo, dijo otra cosa. Como el espíritu no sustituye al texto, el derecho de unos se extendió a otros por estricta aplicación de la ley aprobada.

El error quiso ser corregido por el Gobierno y la bancada del Frente Amplio aprobando otras leyes posteriores, pero resultaron declaradas inconstitucionales.

El resultado fue un lamentable conflicto de Poderes y diversos reclamos por aumentos salariales incumplidos, algunos de ellos con sentencias firmes en la actualidad.

El Poder Ejecutivo presionó con el artículo 733 a su favor y llegó a un acuerdo con algunas gremiales, las que representan a 1.000 funcionarios entre Magistrados del Poder Judicial y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (500), Fiscales de la Fiscalía General de la Nación (300) y Defensores Públicos (200). El costo del acuerdo será de 31

millones de dólares en los cuatro años que van del 2017 al 2020, incluyendo el pago de parte de lo adeudado en tres cuotas y un aumento salarial acordado del 6,24%, dividido entre este y el próximo año (3,24% y 3,00% respectivamente). Quiere decir que los funcionarios que acordaron recibirán un 46% de lo adeudado y un 65% del incremento salarial que les hubiera correspondido. Un 7,76 que ya cobran como adelanto y un 6.25% más producto de este acuerdo. Es decir, un 14% de incremento en lugar del 21,6 que reclaman.

Por fuera del acuerdo quedarán otros 4.000, entre funcionarios judiciales y actuarios, que si hubieran firmado el acuerdo en iguales condiciones habrían llevado el costo del mismo en los cuatro próximos años y por ambos conceptos, a 97 millones de dólares. Estas cifras, aportadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, demuestran que la parte más importante de los demandantes, en cantidad y monto, quedaron por fuera. Coincide que esos colectivos tienen sentencia judicial a su favor, y por lo tanto esperan cobrar todo lo adeudado y obtener la totalidad de la actualización salarial.

Cuando eso suceda -que algún día sucederá-, la escala salarial del Poder Judicial tendrá graves problemas. Porque el sólo transcurrir del tiempo con la aplicación de porcentajes salariales diferentes y favorables a los administrativos, producirá desvíos significativos en la pirámide salarial, los que deberá corregir una reestructura -que nunca emparejan para abajo- y por lo tanto se volverán a requerir más recursos.

En resumen, el acuerdo abarca a unos 1.000 funcionarios de los 5.000 reclamantes, con un costo para el Estado de 31 millones de dólares en los cuatro años siguientes. Si el acuerdo hubiera alcanzado a la totalidad de los funcionarios, el costo sería cercano a los 100 millones de dólares en el mismo período, y si el Estado pagara lo que debe, producto de la aplicación de la Ley aprobada en 2010, el monto, en la actualidad, se puede calcular en los 200 millones de dólares.

Este es el costo de la irresponsabilidad del Gobierno anterior que debe pagar el actual. Parte de la herencia de costos por cosas mal hechas desde la Presidencia de la República, que fueron advertidas muchas veces y nunca escuchadas.

La historia sobre cómo llegamos hasta aquí es conocida y sin duda será parte del debate en Sala. Dentro de algún tiempo, la historia será más larga porque este tema no se cierra, ni termina acá, por más que el Poder Ejecutivo presione y ponga algo de lo que debe, por más que el Parlamento lo dé por terminado en el papel. Los hechos son más caprichosos y los 4.000 funcionarios que tienen un juicio a su favor y no han aceptado el acuerdo, pretenden seguir adelante con su legítimo reclamo. Al final alguien se hará cargo de pagar, pero el responsable de pagar no cambiará.

Si todo este entreverado episodio fuera una novela de García Márquez, podría llamarse: "...La increíble y triste historia de una cándida ley que quiso aumentar el sueldo a unos Ministros y terminó costando como 200 millones de dólares...".

Sala de la Comisión, 1° de marzo de 2017

JORGE GANDINI
MIEMBRO INFORMANTE
BENJAMÍN IRAZÁBAL
GUSTAVO PENADÉS

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Deséchase el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, que cuenta con la aprobación de la Cámara de Senadores, caratulado "Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Fiscalía General de la Nación. Ajuste salarial".

Sala de la Comisión, 1° de marzo de 2017

JORGE GANDINI
MIEMBRO INFORMANTE
BENJAMÍN IRAZÁBAL
GUSTAVO PENADÉS

≠