



REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CAMARA DE SENADORES

SECRETARIA

Carpeta Nº 438 de 1991

Repertido Nº 301

Noviembre de 1991



- Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo.
- Informe y proyecto de ley sustitutivo elevado por la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA,

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Montevideo, 3 ABR. 1991

Señor Presidente de la Asamblea General:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a fin de someter a su consideración el Proyecto de Ley que se acompaña.

El artículo 85 de la Constitución de la República, en su numeral 13, autoriza la concesión de Pensiones Graciables, u Honores Públicos, a quienes tuvieren los méritos relevantes motivantes.

Mediante la sanción de norma legal y especificando cada caso, tal como corresponde, la disposición constitucional ha sido aplicada en múltiples oportunidades.

Sin perjuicio de ello el Poder Ejecutivo estima de utilidad la fijación de normas genéricas que permitan una mejor y más justificable objetividad en cada caso particular a considerar.

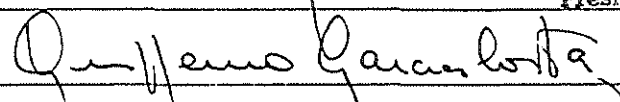
Particularmente se procura la vinculación del beneficio a la situación económica del titular. Ello por razones obvias que resultan, y además por cuanto el propio texto constitucional autoriza, -aunque no haya sido práctica nacional corriente-, la concesión de Honores Públicos con jerarquía equivalente a las Pensiones Graciables.- Precisamente se legisla sobre este

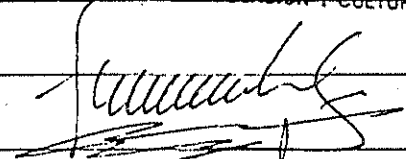
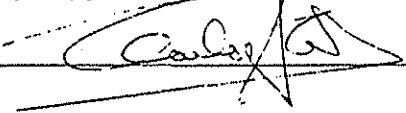
último extremo en el artículo 9º del proyecto adjunto.

La norma refiere además a otras regulaciones de orden práctico que determinan una normativa aplicable a las Pensiones Graciables, cuyo texto no requiere mayores aclaraciones.

El Poder Ejecutivo saluda al Señor Presidente, con su mayor consideración.


LUIS ALBERTO LACALLE HERRERA
Presidente de la República


GUILLERMO GARCÍA COSTA
MINISTRO DE EDUCACION Y CULTURA

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Las pensiones otorgadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85, de la Constitución de la República, en su numeral 13, constituyen un beneficio personal económico acordado en virtud de los grandes servicios públicos o méritos relevantes del beneficiario, que careciere de recursos propios. -----

Excepcionalmente, y por razones de notoria necesidad económica, podrán concederse a su cónyuge, cuando hubieren vivido de consumo, y a los familiares dentro del primer grado de consaguinidad. -----

Artículo 2º.- Los proyectos de ley tendientes a la concesión de pensiones graciabiles, podrán ser presentados directamente por la Administración o iniciarse ante la autoridad pertinente por cualquier persona física o jurídica, y deberán necesariamente acompañarse con la documentación que acredite los méritos de la persona en cuyo beneficio se propone, y su situación de necesidad económica, así como, en su caso, la de sus familiares. La gestión se tramitará en el Ministerio de Educación y Cultura. -----

Artículo 3º.- El traspaso de pensión -cuando la ley lo autorice- sólo podrá beneficiar al cónyuge o a sus hijos menores o incapaces. La distribución y acrecimiento de cuota entre los mencionados operará en las hipótesis, y en lo que fuere aplicable, del régimen general de pensiones servidas por el Banco de Previsión Social. -----

Artículo 4º.- Las pensiones graciabiles se reajustarán en las mismas oportunidades y porcentajes aplicables a las pasividades que -

sirve el Banco de Previsión Social, salvo que el texto legal respectivo las fijare de modo que su ajuste resultare por otros conceptos. -----

Artículo 5°.- Las pensiones graciabiles son compatibles con cualquier asignación que se perciba por concepto de actividad o pasividad, no siendo de aplicación topes de clase alguna. -----

Artículo 6°.- En materia de ausentismo, caducidad de derechos, prescripción de haberes y normas similares, se aplicará a las pensiones graciabiles las normas que regulan el régimen general de las pasividades que sirve el Banco de Previsión Social. -----

Artículo 7°.- La erogación resultante del servicio de las pensiones graciabiles, incluidas las que resulten por aplicación de la presente norma, serán de cargo de Rentas Generales. -----

Artículo 8°.- Lo dispuesto en la presente ley no afectará las pensiones graciabiles, vigentes a su sanción, salvo que de su aplicación resultare beneficios o mejoras para sus titulares, en cuyo caso se le aplicará las mismas. -----

Artículo 9°.- Cuando los méritos relevantes del causante existieren, pero circunstancias económicas ocurrentes no dieren mérito al otorgamiento de las pensiones reguladas en los artículos precedentes, podrán acordarse honores públicos (art. 85, numeral in-fine de la Constitución de la República) a quienes corresponda. En tal caso serán de aplicación, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 1° y 2° de la presente ley. -----

Artículo 10°.- Comuníquese, publíquese, etc. -----

Guillermo García Costa

GUILLERMO GARCÍA COSTA
MINISTRO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

[Signature]

[Signature]

I N F O R M E

Al Senado:

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social ha estudiado cuidadosamente el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo, por el que se establecen normas reguladoras del otorgamiento de pensiones graciabiles y declaración de Honores Públicos, que, en lo sustancial, se comparte.

Importa señalar, al respecto, que esta iniciativa tiene origen en una preocupación planteada en esta asesora y transmitida oportunamente al Señor Ministro de Educación y Cultura en reunión celebrada al efecto en la que se coincidió en la necesidad de legislar con carácter general, en la materia.

No es la primera vez que se regula en el país, por acto legislativo, la competencia que la Constitución de la República (artículo 85, numeral 13) asigna a la Asamblea General, de "acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase y decretar honores públicos a los grandes servicios", en armonía con la norma del artículo 86 de la Carta que otorga al Poder Ejecutivo iniciativa exclusiva en estos temas.

Como antecedente inmediato, cabe citar las disposiciones del decreto-ley N° 14.562, de 24 de agosto de 1976, que estableció:

- a) Que las pensiones graciabiles y recompensas pecuniarias que se concedieran en adelante debían ajustarse a sus normas;
- b) que las mismas se podrían conceder "a personas que hayan servido a la Nación en forma relevante" o a "quienes se hubieren destacado en actividades científicas, artísticas o culturales que signifiquen honor para la República"; y a los cónyuges supervivientes y a los ascendientes y descendientes en el primer grado de consanguinidad de las personas anteriormente referidas;
- c) la necesidad de tener en cuenta "la situación de apremio económico del beneficiario", que debía ser probada "fehacientemente";
- d) que la erogación total por concepto de pensiones graciabiles y recompensas pecuniarias a realizar anualmente no superase el tres por mil de lo

gastado en el ejercicio anterior con cargo al Fondo de Funcionamiento;

- e) que las pensiones otorgadas o que se otorgaren serían ajustadas anualmente en la forma, el tiempo y las condiciones en que se efectuare revaluación general de pasividades a cargo del Banco de Previsión Social;
- f) que las erogaciones resultantes serían de cargo de Rentas Generales;
- g) finalmente, una disposición de carácter transitorio, fijando determinados aumentos a las pensiones ya otorgadas.

El 16 de setiembre de 1985, el Poder Ejecutivo remitió a la Asamblea General un proyecto de ley por el que se establecía un nuevo régimen de concesión de pensiones gracia- bles y recompensas pecuniarias y se derogaba el citado decreto-ley Nº 14.562. La iniciativa proponía que dichos beneficios se concedieran "a personas que hayan servido a la Nación en forma relevante" o a quienes "por sus actividades científicas, artísticas y culturales hayan honrado a la República"; pudiéndose asimismo conceder a los cónyuges de las personas mencionadas. Por otros artículos se establecía que estas pensiones y recompensas se reajustarían conjuntamente con las pasividades servidas por la Dirección General de la Seguridad Social; que la erogación resultante sería de cargo de Rentas Generales; a la vez que se otorgaban aumentos determinados a las pensiones vigentes.

En el estudio de este proyecto por la parte de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, integrada al efecto con dos miembros de la Comisión de Constitución y Legislación, se llegó a la conclusión de la improcedencia constitucional de regular por ley el otorgamiento de estos beneficios, por su carácter de "graciables". En su Informe de fecha 28 de noviembre de 1985 se expresó:

"La Comisión integrada ha empezado por admitir las objeciones de orden constitucional que fueron formuladas al artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo: allí donde la Carta Fundamental no distingue no puede hacerlo el intérprete, y el artículo 85 numeral 13 de la misma posee tal claridad que hace ociosa toda interpretación por vía legal.

Se entiende además que, de aceptarse la norma propuesta, el propio Poder Ejecutivo quedaría au-

to-limitado en sus potestades, dado que es privativa suya toda iniciativa respecto a la concesión de pensiones gratificables y recompensas pecuniarias."

En base a estas consideraciones, la Comisión aconsejó al Senado la aprobación de un proyecto sustitutivo, que finalmente se transformó en la vigente Ley Nº 15.795, de 27 de diciembre de 1985, que establece:

"Artículo 1º.- Las pensiones gratificables y recompensas pecuniarias previstas por el artículo 85, inciso 13, de la Constitución se reajustarán en las mismas oportunidades y con los mismos porcentajes de incremento que se fijan para las pasividades que sirve la Dirección General de la Seguridad Social.

Artículo 2º.- La erogación resultante del servicio de las pensiones gratificables y recompensas pecuniarias será de cargo de Rentas Generales.

Artículo 3º.- Las pensiones gratificables y recompensas pecuniarias concedidas antes del 1º de marzo de 1985, serán incrementadas en un 100% (cien por ciento) los montos hasta N\$ 5.000 (cinco mil nuevos pesos) inclusive y en un 50% (cincuenta por ciento) las que superen los N\$ 5.000 (cinco mil nuevos pesos).

Artículo 4º.- Derógase el decreto-ley Nº 14.562, de 24 de agosto de 1976.

Artículo 5º.- Cométese al Ministerio de Educación y Cultura designar una Comisión que haga un relevamiento de las pensiones gratificables vigentes y proponga una racionalización de sus diversos importes, con arreglo a criterios de equidad. La Comisión se expedirá en un término de ciento veinte días."

Sin perjuicio de considerar seriamente fundada la objeción de orden constitucional formulada en la Legislatura anterior a la iniciativa de regular por vía de la ley el otorgamiento de pensiones gratificables, esta asesora entiende necesario proceder en tal sentido, tal como lo propone el Poder Ejecutivo.

Si bien el propio texto de la Carta (artículo 111) asigna carácter "gratificable" a estos beneficios, puede entenderse que no se la vulnera si se establece una razonable reglamentación legal que, a vía de ejemplo, condicione su otorgamiento a la existencia de una real situación de caren-

cia de recursos como para que el beneficiario pueda atender por sí mismo a su congrua y adecuada sustentación; máxime tratándose de "pensiones" que, por serlo, en principio sólo se conceden con una finalidad alimentaria (en el sentido amplio definido por el Código Civil).

La Comisión ha sido informada que actualmente perciben pensiones graciabiles --o las gestionan-- personas de buena posición económica, lo que implica una afectación de recursos públicos injustificada. Por otra parte, la negativa a conceder en el futuro este beneficio en tales situaciones, en modo alguno puede verse como un desconocimiento a los servicios que hayan prestado al país, puesto que los mismos pueden y deben ser públicamente honrados por otras vías.

Asimismo se considera conveniente limitar la extensión del beneficio a familiares de la persona cuyos servicios o méritos se honran, al cónyuge superstite y ascendientes y descendientes en primer grado de consanguinidad, en tanto frecuentemente se plantean gestiones en favor de descendientes en grados de parentesco mucho más alejados, cuyas necesidades deben ser cubiertas, en aplicación del principio de igualdad ante la ley, por el régimen general de seguridad social.

En lo que respecta a la auto-limitación de las potestades que la Constitución otorga al Poder Ejecutivo en esta materia, que resultaría de la aprobación de su propio proyecto de ley (con algunas modificaciones) que no hacen a lo sustancial del mismo), esta asesora estima que tampoco debe verse en ello una vulneración de la Carta, porque en todo caso la Administración conservaría amplias facultades para ejercer su iniciativa (exclusiva), apreciando en cada caso la pertinencia de promover el otorgamiento de una pensión graciable.

Compartiendo el criterio del Poder Ejecutivo, la Comisión aprecia como altamente conveniente el dictado de una reglamentación legal que permita a la Administración encauzar las múltiples y a veces infundadas gestiones que por muy diversas vías se le plantean para promover el otorgamiento de este tipo de pensiones, en base a criterios objetivos mínimos. La constatación de la real necesidad de contar con una regulación tal, sin duda es lo que determinó a varias Administraciones (las anteriores y la actual) a presentar iniciativas orientadas a cubrir este vacío.

En el texto sustitutivo del proyecto de ley elaborado por esta asesora, se mantienen, en lo fundamental, todas las propuestas del Poder Ejecutivo, con ajustes de redacción

que se han considerado útiles. Sólo se ha dejado de lado el artículo final, que establecía que para las personas de méritos relevantes a quienes por su situación económica no correspondiere otorgar pensiones gratificables, podrían acordarse honores públicos. Tal disposición se ha estimado innecesaria, porque en su generalidad, se limita a reproducir el texto constitucional (numeral 13 del artículo 85).

Como artículo 5º del proyecto sustitutivo, se mantiene la disposición del artículo 1º de la Ley Nº 15.795, que establece para las pensiones gratificables el mismo régimen de ajuste aplicable a las pasividades que sirve el Banco de Previsión Social, con la sola modificación de la referencia que el texto vigente hace a la (ex) Dirección General de la Seguridad Social.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social se permite aconsejar al Senado la aprobación del adjunto proyecto de ley sustitutivo, quedando sus miembros a la orden del Cuerpo para ampliar este informe.

Sala de la Comisión, 31 de octubre de 1991.

CARLOS CASSINA
Miembro Informante

MARIANO ARANA

CARLOS W. CIGLIUTI

PABLO MILLOR

JAIME PEREZ

JORGE SILVEIRA ZAVALA

MANUEL SINGLET

PROYECTO SUSTITUTIVO

Artículo 1º.- Las pensiones graciabiles a que refiere el artículo 85, numeral 13, de la Constitución de la República, constituyen un beneficio personal de carácter económico que sólo se acordará en las condiciones previstas en el artículo siguiente, a quienes carecieren de recursos propios suficientes.

Artículo 2º.- Las pensiones graciabiles y recompensas pecuniaras podrán acordarse únicamente:

- A) A personas que hayan prestado grandes servicios a la República.
- B) A personas que se hayan destacado en forma relevante en actividades científicas, artísticas o culturales, honrando a la Nación.
- C) A los cónyuges supérstites y a los descendientes y ascendientes en primer grado de consanguinidad de las personas a que refieren los literales anteriores, siempre que se encuentren en situación de notoria necesidad económica.

Artículo 3º.- Las normas que regulan el régimen general de las pasividades que sirve el Banco de Previsión Social, se aplicarán a la distribución y el acrecimiento de cuotas entre beneficiarios de una misma pensión graciable, así como en materia de ausentismo, caducidad de derechos y prescripción de haberes.

Artículo 4º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º, literal C), las pensiones graciabiles son compatibles con cualquier asignación que se perciba por concepto de actividad o pasividad.

Artículo 5º.- Las pensiones graciabiles y recompensas pecuniaras previstas por el numeral 13 del artículo 85 de la Constitución se reajustarán en las mismas oportunidades y con los mismos porcentajes de incremento que se fijen para las pasividades que sirve el Banco de Previsión Social.

Artículo 6º.- La erogación resultante del servicio de las pensiones graciabiles será de cargo de Rentas Generales.

Artículo 7º.- Las disposiciones de los artículos 1º y 2º de la presente ley no afectarán a las pensiones graciabiles ya acordadas a la fecha de su promulgación.

Artículo 8º.- Cuando se promueva, por cualesquiera personas

físicas o jurídicas, el otorgamiento de una pensión graciable, deberá acreditarse fehacientemente el cumplimiento de las condiciones requeridas en los artículos 1º y 2º de esta ley.

La gestión respectiva deberá realizarse ante el Ministerio de Educación y Cultura.

Sala de la Comisión, 31 de octubre de 1991.

CARLOS CASSINA
Miembro Informante

MARIANO ARANA

CARLOS W. CIGLIUTI

PABLO MILLOR

JAIME PEREZ

JORGE SILVEIRA ZAVALA

MANUEL SINGLET