

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 23 de mayo de 2017

No. 359

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "ROSENGURTT GARCÍA, ANA Y OTROS con ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. Acción de nulidad" (Ficha No. 619/13).

RESULTANDO:

I) Que, con fecha 13/9/2013, comparecieron los promotores (fs. 27/46) a demandar la anulación de la resolución No. 449/012 de fecha 10/4/2012, dictada por el Directorio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, mediante la cual se dispuso:

*“1°-**Aprobar**, ad referéndum de informes favorables de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la creación de los grupos ocupacionales D (Dirección) y P (Profesionales), que se incorporan a la Estructura Escalonaria de Antel con las clases y en los términos establecidos en el Anexo I, los perfiles correspondientes consignados en el Anexo II y la escala salarial (sueldo base) estipulada en el Anexo III, que se consideran parte integrante de la presente resolución.*

*2°-**Aprobar**, ad referéndum de la obtención de informe favorable de la ONSC y la OPP, las “Pautas para el ingreso y permanencia en las clases profesionales” contenidas en el Anexo IV.*

3°- **Suprimir**, una vez obtenidos los informes favorables referidos, los actuales Grupos Ocupacionales 1-Dirección, 2-Profesionales y 8-Estudiantes, adecuando la situación de los funcionarios que revistan en los mismos, dentro de las clases correspondientes de los Grupos D, P, A, I, S, T o V.

4°- **Dejar** sin efecto, a partir de la efectiva incorporación de cada funcionario a la nueva estructura, el pago a su respecto de las partidas fijas 05/1992 y 05/2003, y de la partida denominada “Resoluciones Nos. 1874/96 – 1540/02”.

5°- **Facultar** a la División Recursos Humanos a modificar la Descripción de Actividades y los Perfiles de Cargos establecidos por anexos a la presente, mediante acto fundado comunicado a Directorio con vista a SUTEL y a dictar las resoluciones de pasaje de nivel A al B en las condiciones definidas en el Anexo IV.

6°- **Encomendar** a la Gerencia General la encuesta permanente referida en el CONSIDERANDO IX de la presente Resolución.

7°- **Disponer** que la presente reestructura entre en vigencia a partir del 1° de octubre de 2011, una vez que se cuente con el informe favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.” (fs. 3/4 del ppal., fs. 4/5 vta. A.A. en 315 fs.).

La resolución fue modificada en sede administrativa por la resolución No. 235/013 de fecha 19/2/2013 dictada por el Directorio de ANTEL, mediante la cual se dispuso:

“1° **Modificar** las condiciones generales de trabajo establecidas en la resolución N°449/12 de fecha 10 de abril de 2012 para el Grupo

Ocupacional P-Profesionales, de acuerdo a lo establecido en Anexo, a partir del 1° de marzo de 2013.

*2° **Disponer** que los funcionarios a los que se les encomienden las funciones en los niveles D y P del Grupo Ocupacional P-Profesionales, de acuerdo a la reglamentación aprobada en el Anexo IV de la resolución N°449/12, reservarán su cargo mientras desempeñen la función asignada.*

*3° **Dejar** sin efecto a partir del 1° de octubre de 2011 la compensación del 33% sobre el sueldo base para los funcionarios de la clase 1.01.AO-Jefe Unidad Técnico Administrativo, dispuesta por Resolución N° 2152/93.*

*4° **Disponer** que aquellas compensaciones que se calculan sobre el sueldo base se seguirán calculando de acuerdo a los puntajes de sueldo base vigentes a setiembre de 2011, hasta tanto se acuerde la racionalización de las actuales compensaciones” (fs. 4/5 del ppal., fs. 155/156 A.A. en 315 fs.).*

Señalaron que les resulta agravante que ANTEL haya aprobado una reestructura específica de los Grupos Ocupacionales de Dirección y Profesionales a los que pertenecen, sin que se les haya permitido participar, ni expresar opinión en ninguna instancia de la negociación colectiva que derivó en ella.

De igual forma, señalaron que resulta desajustado que ANTEL haya aprobado una reestructura específica de los Grupos Ocupacionales de Dirección y Profesionales que negoció únicamente con el Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL) que en ese momento representaba solo a aproximadamente 300 de los casi 900 trabajadores de dichos grupos ocupacionales. Por el contrario, sostuvieron que SUTEL nuclea al resto de

trabajadores de ANTEL que al ser funcionarios subordinados a aquellos que ejercen cargos de Dirección y Profesionales, tienen intereses contrapuestos con los mismos.

Indicaron que, en nuestro Derecho Positivo en la negociación colectiva en el sector público deben participar todas las organizaciones que representen a los trabajadores, lo que en este caso implicaba que participara tanto SUTEL, el CIPA y el “Grupo Personal de ANTEL-Profesionales y Dirección”, al ser las tres organizaciones que representan a los trabajadores de los Grupos Ocupacionales de Dirección y Profesionales.

Precisaron que nunca pretendieron que SUTEL no participara de la negociación, ni tampoco consideraron indebido que éste firme el o los convenios colectivos. Lo que rechazaron es que SUTEL se arrogó el monopolio de su representación, ignorándose que la amplia mayoría de ellos no son afiliados al mismo y no se sienten representados por dicha organización.

Expresaron que el Comité de Libertad Sindical es claro en que los privilegios que ostenta la organización más representativa son únicamente tres: a) suscribir los convenios colectivos con carácter erga omnes; b) poder ser órganos de consulta del gobierno; y c) integrar delegaciones ante Organismos Internacionales.

Añadieron que los actos impugnados violentan su derecho a la carrera administrativa, ya que se prevé que se accederá a los niveles de forma temporal, pudiendo incluso retrocederse. Por otra parte, se establecen criterios disímiles para acceder a los distintos niveles y someter a los funcionarios a una evaluación de su desempeño en la que interviene SUTEL y que condiciona la permanencia en el cargo y las posibilidades de

ascender. Asimismo, se establecen criterios distintos a la antigüedad, calificación y capacitación, lo que no contempla una verdadera carrera horizontal.

Destacaron que la resolución No. 449/12 establece entre los requisitos para pasar del nivel A al B del Grupo Profesional, que no se tengan sumarios en trámite y que solamente una vez que se emita resolución firme en el mismo, se comenzarán a computar los tres años de antigüedad requeridos para pasar de un nivel a otro. Con lo cual, basta con tener un sumario abierto para ponerle freno a la carrera administrativa de los funcionarios e impedirles ascender, extremo que agrede el principio del debido procedimiento y el derecho de defensa.

Alegaron que, por la resolución No. 449/12, se establece que deberán trabajar 40 horas como mínimo sin el correspondiente pago de horas extras o compensación, por lo que se les niega a quienes ocupan cargos de Dirección el derecho a la limitación de la jornada.

En otro orden de cosas, afirmaron que se les ha negado el derecho a la justa remuneración, ya que vienen sufriendo una pérdida salarial del 16% desde la anterior reestructura del Organismo, mientras que los demás grupos ocupacionales vienen gozando de un incremento salarial del orden del 14%.

Manifestaron, que la resolución No. 449/12 violenta el principio de igualdad, ya que dispensa un tratamiento desigual e inequitativo al remunerarse en forma diferente a quienes ocupan iguales cargos y se conceden incrementos salariales a todos los Grupos Ocupacionales menos a los de Dirección y Profesionales.

En definitiva, solicitaron la anulación parcial de la resolución No. 449/12

II) Conferido traslado de la demanda, la Administración lo evacuó a fs. 73/83 y bregó por su rechazo en base a los siguientes fundamentos.

En primer lugar, precisó que en relación al CIPA (Centro Integral del Personal de ANTEL) el acto impugnado no puede causarle agravio ya que carece de legitimación activa para promover la acción de nulidad. El CIPA como Asociación no puede verse agraviada por un acto administrativo que nada tiene que ver con ella. En consecuencia, no es titular de un interés directo, personal y legítimo.

En lo sustancial, alegó que ANTEL negoció la reestructura implantada con la organización profesional más representativa que es SUTEL, no estando legitimada con CIPA.

Rechazó el agravio relativo a la pérdida salarial, ya que no existió merma alguna en la retribución, algunos funcionarios vieron mejorado su salario y otros no tuvieron aumento alguno, pero en ningún caso hubo rebaja salarial.

Tampoco se ha violentado, estimó, el principio de limitación de la jornada laboral, por el contrario, se mejoraron las condiciones de los profesionales frente a las anteriores condiciones.

No se privó a los funcionarios reclamantes de su derecho a la carrera administrativa, ya que crea una nueva carrera profesional junto a la ya existente.

En suma, solicitó la confirmación del acto administrativo impugnado.

III) Abierto el juicio a prueba (fs. 85), se diligenció la que obra certificada a fs. 148 y alegaron las partes por su orden (la actora a fs. 151/163 y la demandada a fs. 166/169).

IV) Oído el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo (Dictamen No. 369/2015 glosado a fs. 172/172 vta.), solicitó como medida para mejor dictaminar se recabara informe a la Comisión Nacional de Servicio Civil, diligencia que el Tribunal compartió (fs. 174/180 vta.).

V) Conferida nueva vista al Sr. Procurador del Estado (Dictamen No. 77/2016 glosado a fs. 184), aconsejó la confirmación del acto administrativo impugnado.

VI) Se citó a las partes para sentencia (fs. 184) la que, previo pasaje a estudio de los Sres. Ministros, se acordó dictar en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

I) Que, en la especie, se han acreditado los extremos legales habilitantes requeridos por la normativa vigente para el correcto accionamiento en sede contencioso-anulatória (arts. 317 y 319 de la Constitución de la República y los arts. 4 y 9 de la Ley 15.869).

II) En autos se promueve la anulación de la resolución No. 449/012 de fecha 10/4/2012, dictada por el Directorio de la Administración Nacional de Telecomunicaciones, tal como quedara a raíz de la modificación operada por resolución 235/013 de fecha 19/2/2013 dictada por el mismo Directorio, cuyo contenido ha sido explicitado en el RESULTANDO I) de este pronunciamiento.

III) En la emergencia, el Tribunal, por mayoría de sus integrantes apartándose de lo dictaminado por el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, estima que corresponde reconocer legitimación causal activa al sindicato (“Centro Integral del Personal de ANTEL” en adelante “CIPA”) que co-acciona en estos obrados como a los funcionarios comparecientes y, en consecuencia, anular el acto administrativo encausado.

IV) Particularmente, porque justamente el accionamiento instalado refiere a la ausencia de participación de esa organización profesional en el marco de la reestructura organizativa de ANTEL en referencia a los grupos ocupacionales de Dirección y Profesionales (véase objeto social de “CIPA” a fs. 2 vta./3 de Carpeta Rosada en 167 fs.).

En tal sentido, se entiende, no resulta adecuado postular que el sindicato como organización profesional carezca de un interés directo, personal y legítimo ya que, en el marco de las relaciones colectivas del trabajo, la negociación colectiva tiene lugar, como dice el art. 4 de la Ley 18.508, por una parte entre uno o varios organismos públicos, o una o varias organizaciones que los representen y, por otra parte, **una o varias organizaciones representativas de funcionarios públicos**, con el objetivo de propender a alcanzar acuerdos.

Máxime, si se tiene presente que por negociación colectiva, en sentido amplio, se entiende el proceso por el cual dos o más sujetos que administran intereses colectivos se comunican sus respectivas aspiraciones y, mediante concesiones, -normalmente mutuas o interrelacionadas- establecen de común acuerdo regulaciones que serán aplicables con un

alcance general (GARI, Pedro y PÉREZ DEL CASTILLO, Matías: “Manual de Derecho Colectivo del Trabajo”, FCU, 1ª Edición, Montevideo, 2012, pág. 95).

V) Debe tenerse presente que la organización profesional “CIPA” se encuentra dentro del radio de destinatarios del obrar estatal **-en su supuesto normativo al igual que los funcionarios comparecientes que son titulares de un derecho subjetivo a la negociación colectiva-** ya que la reestructura escalafonaria y salarial se produjo como resultado de las relaciones colectivas del trabajo. Lo que el Sindicato co-demandante objeta, es la exclusiva consideración en ese marco de relacionamiento como interlocutor necesario y/o exclusivo a SUTEL.

Como enseña CAJARVILLE: *“Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma. (...) Si la norma, por el contrario, no es general sino particular, sólo estará legitimado, sólo tendrá un interés que además de personal sea directo, el sujeto o los sujetos individualizados en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.”* (CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: *“Conceptos constitucionales definatorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general”* -Conferencias Magistrales- en Revista de Derecho Público FCU, Año 22, Número 43, Agosto 2013, pág. 153; Cfe. Sentencias Nos. 126/2013, 304/2013, 763/2013, 32/2014, 289/2014 y 436/2014, 609/2014, 90/2015, 697/2015, 176/2016, entre otras).

Por este motivo, se concluye que tanto los funcionarios reclamantes como la co-actora CIPA, se hallan plenamente legitimados para contender contra la reestructura con fundamento en la antijuridicidad de su exclusión de los mecanismos participativos previos a la decisión finalmente adoptada (ya que solamente se le habría dado participación a SUTEL).

VI) En lo sustancial, corresponde remitirse a lo señalado por el Tribunal en la Sentencia No. 508/2016 por estricta adecuación al caso.

En dicho pronunciamiento el Cuerpo precisó:

“Ahora bien; tal como indica la reclamante, más allá de cuál sea el sindicato más representativo dentro de determinado ámbito, todas las organizaciones gremiales tienen derechos mínimos que deben ser respetados.

En ese sentido, los derechos a la sindicalización y a la negociación colectiva no admiten limitación, ni se encuentran supeditados a la condición de constituir la organización “más representativa”.

En efecto, nuestro sistema jurídico se caracteriza por la pluralidad sindical, y en consecuencia, los referidos derechos colectivos de sindicalización y negociación colectiva no son patrimonio exclusivo de la “organización más representativa” dentro del respectivo ámbito, sino que corresponde a todas las organizaciones colectivas legalmente constituidas, independientemente de que sean o no las más representativas.

Respecto a la pluralidad sindical y su conexión con el principio de libertad sindical, ha dicho el Tribunal: “Pues bien, con relación al principio invocado, -el de la libertad sindical- preceptúa el art. 57 de la Constitución Nacional: “La ley promoverá la organización de sindicatos

gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.

Promoverá asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.

Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

Como se advierte, el designio constitucional, recoge el principio de la libertad sindical. Por su parte, el Convenio Internacional No. 87, refiere al derecho libremente ejercido por los trabajadores, sin distinción alguna, a organizarse para fomentar y defender sus intereses. El Convenio reconoce que los trabajadores tienen derecho a constituir las organizaciones sindicales que estimen conveniente y de afiliarse a ellas para defender sus intereses laborales.

En conclusión, las normas citadas, de rango constitucional e internacional, reconocen a la libertad sindical, como parte integrante de los derechos humanos fundamentales y tienen como fin último, la defensa de los intereses de los trabajadores. Es pues, en función de estas normas y principios, que conviven en ANTEL dos organizaciones gremiales -SUTEL y CIPA-.” (Cfme. Sentencia N° 308/2009).

En el mismo sentido, el art. 2° de la Ley N° 18.566 asegura el derecho a la negociación colectiva a todas las organizaciones de trabajadores, sin requerir que se trate de la más representativa. En efecto, el referido precepto dispone: “2°.- (Derecho de negociación colectiva).- En ejercicio de su autonomía colectiva los empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, tienen derecho a adoptar

libremente acuerdos sobre las condiciones de trabajo y empleo, y regular sus relaciones recíprocas” (subrayados no originales).

En la doctrina nacional, cabe convocar la opinión de RASO DELGUE, quien analizando cuáles son los privilegios de la organización más representativa a la luz de las expresiones del Comité de Libertad Sindical, apunta que esos privilegios son tres: “a) suscribir los convenios colectivos con carácter erga omnes; b) poder ser órganos de consulta del gobierno; c) integrar delegaciones ante organismos internacionales”. Sostiene luego que, por exclusión, lo anterior significa que “toda organización sindical (independientemente de su grado de representatividad) tiene derecho -según la normativa de la OIT, nuestra Constitución y las reglas vigentes en materia de negociación colectiva en nuestro país- a ser reconocida en ejercicio de los siguientes derechos: Derecho al ejercicio de toda actividad sindical; Derecho a organizar su sindicato; Derecho a elegir sus autoridades según los criterios que considerará más oportunos; Derecho a la comunicación y discusión con el empleador y/o el Estado; Derecho a representar a sus afiliados ante la dirección de la empresa o de la organización de empleadores ante el Estado; Derecho de huelga; Derecho de reivindicación; Derecho de fuero sindical (art. 1, 2 y 3 de la Ley 17940); Derecho a no ser objeto de prácticas desleales y actos de injerencia; Derecho a la retención de la cuota sindical de sus afiliados (art. 6 Ley 17940); Facilidades para el ejercicio de la actividad sindical (art. 8 Ley 17940); Licencia sindical (art. 4, Ley 17940); Derecho a la información” (Cfme. RASO DELGUE, Juan, “Libro de Ponencias de XXIII Jornadas Uruguayas de Derecho del

Trabajo y Seguridad Social”, FCU, 2012, pp. 231-232, subrayados no originales).

Concluye el autor, de acuerdo con los anteriores postulados, que “la organización minoritaria, aunque pueda quedar excluida de algunos derechos por no ser la más representativa, siempre es titular -con relación al empleado y al Estado- de una vasta gama de derechos colectivos que incluyen el derecho a recibir información, participar en las negociaciones para plantear sus reivindicaciones, no ser discriminada.

La posibilidad que el sindicato más representativo tiene de firmar convenios colectivos erga omnes, no vacía a los demás sindicatos del derecho a mantener un activo diálogo con sus interlocutores. Debe considerarse en tal sentido un acto de violación a la libertad sindical si el empleador o el Estado rechazan sistemáticamente mantener una comunicación fluida con el sindicato minoritario, bajo pretexto que no es el más representativo.

Recordamos nuevamente un pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical de la OIT que expresa: “Las organizaciones sindicales minoritarias, a las cuales se niegan los derechos de negociación colectiva, deben poder desempeñarse y tener por lo menos el derecho de hacerse portavoces de sus miembros y de representarlos en caso de reclamación individual” (Comité de Libertad Sindical cit., 2006, párrafo 359)” (Cfme. RASO DELGUE, Juan, “Libro de Ponencias de XXIII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social”, pp. 231-232, subrayados no originales).

A la luz de lo expuesto, cabe considerar ilegítima la solución a la que arriba la Administración cuando deniega a la actora el derecho a

participar “en los correspondientes ámbitos de negociación colectiva” por no tratarse de “la organización más representativa...”.

Como bien postula el Prof. Juan RASO DELGUE en la consulta agregada por la parte actora: *“aún en el caso -omissis- de considerar que SUTEL es la organización más representativa de todos los trabajadores de Antel, incluido el personal superior y de dirección, nos parece evidente que en el proceso de negociación de toda norma que afecte a estos últimos, será necesaria en la mesa de negociaciones la presencia de la organización específica, en este caso CIPA y el “Grupo Personal de ANTEL-Profesionales y de Dirección”. Una negociación en la que la organización más representativa no defienda las reivindicaciones del personal superior no puede ser considerada legítima. Y en todo caso, (...) el supuesto sindicato minoritario siempre tiene el derecho a negociar y reivindicar sus condiciones de trabajo, aún en el caso que la firma del convenio colectiva sea atribuida al sindicato mayoritario.”* (fs. 23 del ppal.).

Por consecuencia, no pueden compartirse las postulaciones de la demandada, en tanto invoca como precedente jurisprudencial a la Sentencia No. 308/2009, ya que el posicionamiento adoptado por el Tribunal en aquella ocasión se basó en lo previsto en la Ley 13.556 (que aplicaba a la resolución del año 2006 dictada por ANTEL) pero que difiere con la solución normativa plasmada por la Ley 18.508 (arts. 3, 4 y concordantes) publicada en el Diario Oficial el 16/7/2009 posterior, incluso, a la Sentencia No. 308/2009.

VII) Es por ello que, ante la conculcación del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios reclamantes en tanto sujetos

titulares y del interés legítimo reconocido a la organización sindical coaccionante, el Tribunal se ve impedido, en este caso puntual, de examinar los agravios sustanciales esgrimidos.

Precisamente, porque al aprobarse una reestructura sin la participación de la referida organización sindical en la mesa de negociaciones priva de efectos las soluciones articuladas, por lo que no resulta posible formalizar un **juicio abstracto hipotético y/o conjetural** sobre condiciones generales de trabajo.

En particular, porque la decisión que adopta el Tribunal en esta ocasión, repristina las cosas al estadio anterior y, para cumplir con el fallo, deberán sentarse las bases para una negociación cuyo contenido *a priori* no puede conocerse sino que será fruto del resultado de aquélla.

En definitiva, por los fundamentos expuestos, los arts. 309 y 310 de la Constitución de la República y, apartándose de lo dictaminado por el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, el Tribunal, por mayoría,

FALLA:

Ampárase la demanda entablada y, en su mérito, anúlase parcialmente -en la fase que alcanza los grupos ocupacionales “D” y “P”- el acto administrativo impugnado, tal como quedara a raíz de la modificación operada (ex art. 60 del Decreto-Ley 15.524).

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fíjanse los honorarios de los abogados de las partes, actora y demandada, en la suma de \$ 28.00 (pesos uruguayos veintiocho mil), a cada uno.

Oportunamente, devuélvase los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dra. Castro, Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Tobía (r.), Dr. Echeveste (d.), Dr. Vázquez Cruz.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).

Discordia del Dr. Echeveste. **DISCORDE** por cuanto considero que debe desestimarse la pretensión anulatoria incoada por la co-accionante CENTRO INTEGRAL DEL PERSONAL DE ANTEL, la cual carece de legitimación activa en la causa y, por ende, no pudo agotar correctamente la vía administrativa.

I- En tal sentido, no tengo el honor de compartir el pronunciamiento de la mayoría de la Corporación respecto a la cuestión relativa a la legitimación activa de la co-actora CENTRO INTEGRAL DEL PERSONAL DE ANTEL (en adelante: CIPA), en tanto considero que ésta no se encuentra alcanzada en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.

Se demanda en obrados la Resolución del Directorio de ANTEL N° 449/12 de fecha 10 de abril de 2012, con las modificaciones introducidas por la Resolución N° 235/13 de fecha 19 de febrero de 2013.

Mediante la Resolución N° 449/12, se aprueba una nueva Estructura Escalafonaria en ANTEL, creando los Grupos Ocupacionales D (Dirección) y P (Profesionales), con las clases y en los términos establecidos en el Anexo I, aprobando asimismo los Perfiles correspondientes consignados en el Anexo II; se aprueban las “Pautas para el ingreso y permanencia en las clases profesionales”; se suprimen los actuales Grupos Ocupacionales 1- Dirección, 2- Profesionales y 8- Estudiantes, adecuando la situación de los funcionarios que revistan en los mismos dentro de las clases correspondientes de los Grupos D, P,

A, I, S, T o V; se deja sin efecto el pago de determinadas partidas; se faculta a la División de Recursos Humanos a modificar la Descripción de Actividades y los Perfiles de Cargos establecidos en los anexos, y a dictar resoluciones de pasaje de nivel A a B; se encomienda a la Gerencia General la encuesta permanente referida en el Considerando IX); y se dispone que la presente reestructura entre en vigencia a partir del 1° de octubre de 2011, una vez que se cuente con informe favorable de la ONSC y de la OPP.

A su vez, mediante la Resolución N° 235/13, se realizan ciertas modificaciones a la antedicha volición, en tanto: se modifican las condiciones generales de trabajo establecidas en la Resolución N° 449/12 para el Grupo Ocupacional P- Profesionales, de acuerdo a lo establecido en el Anexo; se dispone que los funcionarios a los que se le encomienden funciones en los niveles D y P del Grupo Ocupacional P- Profesionales reservarán su cargo mientras desempeñen la función asignada; se deja sin efecto una compensación para determinados funcionarios y se dispone la forma de cálculo de las compensaciones que se calculan sobre el sueldo base.

De acuerdo a lo expuesto, parece claro que el acto encausado regula la situación de los funcionarios de ANTEL pertenecientes a los grupos ocupaciones de Dirección y Profesionales, por lo cual resulta claro que los accionantes -a excepción de CIPA- cuentan con legitimación activa en la causa, en tanto se hallan claramente alcanzados en la dimensión subjetiva del supuesto normativo, puesto que han alegado y probado que son funcionarios de ANTEL pertenecientes a los grupos de Dirección y Profesionales.

Por el contrario, en lo que respecta a CIPA, agrupación sindical que representa al personal superior y/o profesional de ANTEL, estimo que dicha organización no se encuentra alcanzada en el ámbito subjetivo de la norma creada por el acto administrativo encausado, por lo que carece de legitimación causal activa.

En efecto, conforme fuera reseñado, la resolución atacada supone la creación de nuevos Grupos Ocupaciones, clases y perfiles dentro de ANTEL, así como la regulación de las condiciones generales de trabajo de los funcionarios pertenecientes a tales categorías. En consecuencia, los sujetos que se hallan alcanzados por la norma son los funcionarios de ANTEL que revistan en los referidos grupos ocupacionales, no así la organización sindical CIPA ni ninguna otra asociación gremial, pues la resolución impugnada no regula ningún aspecto relativo al funcionamiento o la actuación de los sindicatos que representan al personal de ANTEL.

A mi juicio, el hecho de que se no haya dado intervención a CIPA en el proceso de negociación de la reestructura -aspecto que será analizado más adelante- no significa que dicha agrupación se encuentre alcanzada por el acto administrativo finalmente adoptado por la Administración. Por el contrario, ninguna referencia se hace en la resolución a los derechos u obligaciones de dicha organización sindical, por lo que cabe concluir que la referida co-accionante no se halla comprendida en el supuesto normativo.

Cabe, en tal sentido, diferenciar el presente accionamiento de los que fueran resueltos por el Tribunal mediante Sentencias Nos. 308/2009 y 508/2016, pues en aquellos casos los actos impugnados resolvían cuestiones que afectaban directamente a las organizaciones gremiales que presentaron las correspondientes acciones de nulidad (Fichas Nos. 264/07 y 376/13). Así, en la primera de ellas, la propia CIPA impugnaba una resolución de ANTEL por la cual se había rechazado la solicitud formulada por dicha organización sindical para integrar el ámbito tripartito en las negociaciones de convenios colectivos, así como para participar en todas las comisiones, reuniones, etc., donde exista participación sindical. Por su parte, en la segunda, la ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES Y MANDOS MEDIOS DE UTE (APROM-UTE) accionaba contra una resolución del Directorio de UTE que dio respuesta a una petición presentada por dicha asociación, en la que se solicitaba que se le otorgaran los

mismos derechos y prerrogativas que a cualquier otro gremio, tanto en lo que refiere al acceso a la información como a la intervención en las instancias de negociación colectiva.

Es claro que en los casos que vienen de referenciarse existía un interés directo, personal y legítimo de las respectivas asociaciones sindicales, en tanto los actos impugnados alcanzaban en sus efectos a dichas organizaciones, por lo que es inequívoco que éstas se encontraban comprendidas en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.

No es ello lo que ocurre en el presente caso, pues el acto aquí encausado no alcanza en sus efectos a la asociación co-accionante, sino que regula aspectos relativos a los funcionarios de ANTEL pertenecientes a los grupos ocupacionales de Dirección y Profesionales.

Enseña CAJARVILLE que intereses directos son aquéllos que resultan inmediatamente afectados por la norma de que se trate, sea la norma general o particular, abstracta o concreta.

Si la norma es general, el interés será directo si el actor está comprendido en la categoría que define la dimensión subjetiva del supuesto normativo; dicho más simplemente, si está comprendido en los sujetos alcanzados por la norma; cuando la norma es de competencia, esta dimensión subjetiva incluye a todos los sujetos alcanzados por las potestades que la norma de competencia confiere.

Si la norma, por el contrario, no es general sino particular, sólo estará legitimado, sólo tendrá un interés que además de personal sea directo, el sujeto o sujetos individualizados en la dimensión subjetiva del supuesto normativo (Cfme. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “Conceptos constitucionales definitorios de la legitimación del actor. Relaciones entre derecho subjetivo, interés legítimo e interés general” en Revista de Derecho Público, Año 22, Número 43, Agosto 2013, pág. 153).

En resumen, la co-promotora CIPA no cuenta con una situación jurídica subjetiva que la habilite a promover la presente pretensión anulatoria contra la

resolución atacada, por no estar incluida en la dimensión subjetiva del supuesto normativo de dicho acto.

Por último, cabe anotar que la conclusión a la que se llega respecto a la falta de legitimación activa de la co-actora CIPA, tiene por consecuencia, a mi juicio, que ésta no haya podido agotar correctamente la vía administrativa, justamente por carecer de legitimación para recurrir el acto encausado. Sobre el particular, cabe remitirse a la discordia realizada, entre otras, en la Sentencia N° 368/2015, en la que expongo ampliamente mi posición sobre el punto.

II- Como fuera señalado, los restantes co-accionantes, todos ellos funcionarios de ANTEL pertenecientes a los grupos ocupacionales de Dirección y Profesionales, sí cuentan con legitimación activa en la causa, en tanto se hallan claramente alcanzados en la dimensión subjetiva del supuesto normativo.

A su respecto, cabe analizar la regularidad del acto administrativo encausado.

Y bien, sobre el punto, considero -en consonancia con la mayoría de la Corporación- que la resolución impugnada resulta contraria a Derecho, en tanto fue adoptada al cabo de un procedimiento en el que se desconocieron normas nacionales e internacionales relativas a la negociación colectiva, especialmente la Ley 18.508, sobre normas de negociación colectiva en el ámbito público.

Ello por cuanto no se dio participación, en el procedimiento tendiente a la aprobación de la presente reestructura, a ciertas organizaciones representativas de los trabajadores, las cuales podían legítimamente representar los intereses de los funcionarios pertenecientes a los grupos ocupacionales Dirección y Profesionales (entre ellos los actores), tales como el CENTRO INTEGRAL DEL PERSONAL DE ANTEL (CIPA) y el Grupo “Personal de ANTEL, Profesionales y Dirección”, pese a los reiterados pedidos formulados en tal sentido por estas agrupaciones, desconociéndose de este modo las previsiones contenidas en la Ley 18.508.

En relación a los derechos y facultades que asisten a las organizaciones sindicales en el ámbito público, independientemente de que sean o no las más representativas, me remito a los fundamentos expuestos por la mayoría de la Sede en el presente pronunciamiento, así como a lo argumentado por el Tribunal en la Sentencia N° 508/2016.

En atención a tales fundamentos, estimo que en el presente caso resulta ilegítimo el procedimiento que desembocó en el dictado de la resolución impugnada, en cuanto se soslayó la participación de las agrupaciones sindicales minoritarias en los “correspondientes ámbitos de negociación colectiva”, debiendo anotarse que estas organizaciones hubieran podido representar legítimamente los intereses de los funcionarios pertenecientes a los grupos ocupacionales de Dirección y Profesionales, entre ellos los aquí accionantes.

La irregularidad existente en el trámite del procedimiento administrativo determina, por su gravedad, la ilegitimidad del acto encausado.

En función de lo expuesto, entiendo que corresponde anular la resolución resistida, sin perjuicio del poder-deber de la Administración de recomponer el procedimiento administrativo, dando participación en el mismo a las organizaciones sindicales cuya intervención fue ilegítimamente omitida.

III- En definitiva, por los fundamentos expuestos, me pronuncio por declarar que la co-accionante CENTRO INTEGRAL DEL PERSONAL DE ANTEL carece de legitimación activa en la causa y en consecuencia no agotó correctamente la vía administrativa, y por acoger la demanda de nulidad incoada por los restantes co-demandantes y, en su mérito, anular la resolución impugnada.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EN LOS AUTOS

ROSENGURTT GARCIA, ANA Y OTROS C/
ADMINISTRACION NACIONAL DE TELECOMUNICAC
ACCION DE NULIDAD

Ficha Nro. 619 / 2013

SE HA DICTADO LA SENTENCIA No. 359/2017 CON FECHA 23/05/17
Se adjunta copia de la misma

En la ciudad de Montevideo, el día 30 de JUNIO de 2017 a la hora 13:19 quedó disponible para ROSENGURTT GARCIA, ANA en el domicilio electrónico 12424931, el cedulón que antecede.