TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 23 de junio de 2009.

No. 297

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "OTTONELLO HERMANOS SOCIEDAD ANÓNIMA con ESTADO. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Acción de Nulidad" (Ficha No. 42/07).

RESULTANDO:

I) Que a fs. 7 compareció María de las Mercedes Ottonello Amondarian y Juan Alberto Ottonello Amondarian en representación de "Ottonello Hermanos Sociedad Anónima", demandando la nulidad del Decreto del Poder Ejecutivo No. 165/2006 del 30 de mayo de 2006, que autorizó y reguló parcialmente la ocupación parcial o total de los lugares de trabajo, en cuanto modalidad del ejercicio del derecho de huelga.

Señalaron la ilegitimidad del Decreto impugnado por incompetencia absoluta del órgano que lo dictó, invadiendo la competencia del Poder Legislativo, limitando severamente varios derechos de rango supra legal (arts. 7, 32 y 36) y asignando nuevas atribuciones a los Ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social.

Afirmaron que el Poder Ejecutivo, al dictar el decreto impugnado, que reglamenta parcialmente el art. 57 de la Constitución, ha ejercido un poder jurídico de que no es titular y ha invadido materia de competencia legislativa, limitando el derecho de propiedad, las libertades de industria y de comercio, así como el derecho al trabajo en las empresas ocupadas.

Que el decreto es inconstitucional, desde que lesiona abiertamente los derechos referidos -y las normas constitucionales que los amparan-, sin fundarse en razones de interés general, y aún admitiendo que la ocupación de los lugares de trabajo a título de ejercicio del derecho de huelga es una forma ilegítima de su ejercicio que, por tanto, colide con el art. 57 de la Constitución.

Por último, sostuvieron que el Decreto 165/2006, en tanto suprime el carácter preceptivo de la previa conciliación (art. 2) y además, no supedita la licitud de las ocupaciones a su anterior planteo al Ministerio competente en materia laboral, transgrede lo dispuesto por el art. 3 f) de la Ley No. 13.720 y, en consecuencia, es claramente ilegal.

En definitiva, solicitaron la nulidad del decreto impugnado.

II) Que a fs. 15 comparecieron Juan A. Díaz Fernández y Rosario Fraga, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, contestando la demanda.

Señalaron que el Decreto fue dictado conforme a Derecho.

Sostuvieron que la Administración en conjunción con la Jurisprudencia y la mayor parte de la Doctrina, estima que la ocupación de los lugares de trabajo es una modalidad del derecho de huelga, destacando que aunque se sostuviera que la ocupación no encuadra dentro del concepto o definición de huelga, igual supone el ejercicio de un derecho constitucional de la misma jerarquía y estructura: el derecho a la acción sindical.

Afirmaron que no hay violación a otros derechos fundamentales o constitucionales, como el derecho de propiedad, a la libertad de trabajo, a la libertad de empresa y al derecho de igualdad ante la ley, atento a que

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

siguiendo la posición mayoritaria de la doctrina especializada, en materia dogmática de los derechos humanos, los derechos fundamentales o derechos de libertad, son universales e incluyentes, indisponibles e irrenunciables y priman sobre los derechos individuales de contenido patrimonial que son particulares, excluyentes, renunciables y disponibles.

Manifestaron que el Decreto 165/2006 no contradice ningún texto constitucional, que las disposiciones en él contenidas no son de resorte exclusivo de la actividad legislativa, sino que es materia compartida, y por ende que actuó dentro del límite de sus cometidos y en atención a su potestad reglamentaria, dentro de un marco de respeto a la legalidad y de ejercicio efectivo de los derechos de libertad y actividad sindical.

Agregaron que el Decreto impugnado adoptó la modalidad del Acuerdo establecida constitucionalmente, y no refiere a competencia exclusiva del Consejo de Ministros.

Por último, expresaron que la Administración no actuó con desviación, abuso y/o exceso de poder, el decreto impugnado fue dictado en procura del bien común, en atención al interés general y dentro del límite de las potestades conferidas por la regla de derecho.

III) Que abierto el juicio a prueba (fs. 28), la parte demandada produjo la que luce de fs. 34 a 36, no produciendo prueba alguna la parte actora.

IV) Que alegó de bien probado la parte actora a fs. 39 a 43, no haciéndolo la demandada por lo que se le acusó la correspondiente rebeldía (fs. 45 y 47).

V) Que, conferida vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, aconsejó por Dictamen No. 203/2008, la anulación del decreto impugnado.

VI) Se citó a las partes para sentencia, la que se acordó en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

I) Que desde el punto de vista formal, se ha cumplido adecuadamente con los presupuestos respectivos, para que pueda entrarse al análisis del fondo del asunto (arts. 4 y 9 Ley 15.869).

II) Se demanda en autos, la nulidad del Decreto No. 165/006 de 30 de mayo de 2.006, el que dicta normas atinentes a la prevención y solución de conflictos laborales y regula la ocupación del lugar de trabajo, en el ejercicio del derecho de huelga.

III) En sendos libelos y en minuciosa fundamentación, la posición de las partes se encuentra relacionada en el capítulo de RESULTANDOS de la presente, al cual corresponde remitirse ahora "brevitatis causae".-

IV) La parte demandante, en su calidad de empresa industrial, propietaria de locales de trabajo entiende que, el acto impugnado, en cuanto autoriza la ocupación de dichos locales, lesiona gravemente su derecho de propiedad y su derecho a desarrollar actividades industriales y comerciales.

V) Los requisitos constitucionales para el ejercicio válido de la acción de nulidad.-

Considera el Tribunal, conforme a lo exigido por el art. 309 de la Constitución, que dicho precepto sólo habilita el ejercicio de la acción

anulatoria a quien sea titular de un derecho o de un interés personal, directo y legítimo, lesionado por un acto administrativo dictado con abuso o desviación de poder o contrario a una regla de derecho.

Desde esta perspectiva, formal y aún sustancial de la "questio", doctrina y jurisprudencia dominantes arriban a idéntica conclusión:

"El titular de la acción debe justificar la existencia de un interés directo, de inmediata satisfacción personal, fundado en una situación jurídica particular respecto del acto impugnado" (Cf. Sentencia No. 678/2007).-

Pues bien, trasladando estos conceptos al caso de marras, la legitimación de la empresa accionante estaría dada a su juicio, porque el decreto impugnado, habilitaría a los trabajadores a "ocupar" la empresa; pero a juicio de la Sala, no se está ante un perjuicio concreto sino que se trata de un interés eventual o futuro, excluido de la acción anulatoria.

En el citado precedente jurisprudencial, dijo la Corporación:

"...Siguiendo a Giorgi ("El Contencioso Administrativo de Anulación") cabe consignar que nuestro sistema de control jurisdiccional de la Administración no consagró una forma de acción popular que ampare el derecho subjetivo a la legalidad. Precisamente, en el informe en mayoría de la Cámara de Representantes se afirmaba: "No existe un derecho subjetivo a la legalidad; ni tampoco el solo interés legítimo a la legalidad, que pertenece a todos los habitantes de la República, es suficiente como legitimación para promover este contencioso". Por consiguiente, el titular de la acción debe justificar la existencia de un interés directo de inmediata satisfacción personal, fundado en una situación jurídica particular respecto

lel acto impugnado (ob. Cit. P. 187; Cf. Sayagués Laso, Enrique "Tratado le Derecho Administrativo" t. II, ps. 574-575).-

Expresaba asimismo, rotundamente, el publicista compatriota que: 'De ser el contencioso anulatorio un proceso al acto, es decir, un contencioso objetivo, en el sentido antagónico de litigio entre partes, la anulación del acto será imperativa en los casos en que estuviera viciado de irregularidades manifiestas. Pero nuestro régimen constitucional (art. 309 nc. final) no autoriza al Tribunal de lo Contencioso Administrativo a anular actos administrativos, aún viciado groseramente, si coetáneamente no lesiona un interés legítimo o un derecho de quien los impugnó, en vía dministrativa". Precisamente, el interés legítimo debe caracterizarse, demás, por ser personal y directo. Interés personal significa interés que tañe a personas determinadas, es decir, interés vinculado a situaciones ırídicas subjetivas o particulares, no impersonales ni generales. Interés irecto, significa interés inmediato, no eventual o futuro. La existencia de n interés directo implica que el particular se encuentra en una situación ırídica definida y actual con relación a la Administración (ob. cit. p. 88).- Luego, en virtud de no haber probado ni intentado hacerlo, por parte e la accionante que hubiere sufrido un perjuicio ilegítimo a causa de la xistencia del acto en proceso, ninguna razón le asiste para el amparo de su retensión dado que se trata el suyo, de un interés eventual o futuro" (Cf. ent. citada).-

Y bien, considera la Corporación que los argumentos sustentados en mentado pronunciamiento, resultan también aplicables en la sub-causa, orque tampoco en ésta, el accionante acreditó la existencia de la concreta ectación de un derecho o interés subjetivo, directo y personal. El aludido

requisito, es exigido por el precepto constitucional (art. 309 de la Carta) y por el art. 25 del Decreto-Ley 15.524 en cuanto establece que es admisible la demanda de nulidad de los actos generales, cuando no fuesen conformes a derecho y lesionaren algún derecho o interés legítimo, personal y directo de los administrados.

Porque como lo enseña Giorgi "...La acción de nulidad no es una acción popular. Por consiguiente, el titular de la acción debe justificar la existencia de un interés directo de inmediata satisfacción personal, fundado en una situación jurídica particular respecto al acto impugnado" (Cf. Giorgi, Héctor en "El Contencioso Administrativo de Anulación" p. 187).-

VI) Ilustrando sobre el alcance conceptual de estos requisitos constitucionales -los enunciados en el art. 309 de la Constitución Nacional-, enseña egregiamente el Catedrático Cajarville Peluffo:

"El actor es el sujeto que ha sido lesionado en su derecho subjetivo o en su interés directo, personal y legítimo. De las normas constitucionales uruguayas resulta que algunas de las más prestigiosas elaboraciones de la doctrina sobre el concepto de "interés legítimo" no son de recibo en nuestro país. Así, no puede intentarse su definición acudiendo al carácter personal del interés, porque el art. 309 muestra que los caracteres de "directo y personal" no integran el concepto de interés "legítimo" sino que se agregan a él. Tampoco puede admitirse que nuestro derecho conciba al interés legítimo como una "situación reaccional" que se perfeccionaría con la violación de una norma, porque del art. 318 de la Carta surge claramente que el interés legítimo preexiste a la actividad ilegítima que lo lesione e incluso a toda actividad, legítima o ilegítima. Ni puede entendérselo como

una mera situación procesal legitimante de la promoción de ciertas acciones jurisdiccionales sino que se lo concibe nítidamente como una situación sustancial" (Cf. Cajarville Peluffo, Juan Pablo, "Sobre Derecho Administrativo" tomo II, ps. 575-576).-

VII) Volviendo pues con tan insigne compañía, el Tribunal se abocará a resolver el presente caso, haciendo suyas las argumentaciones que sustenta el Sr. Ministro, Dr. Ricardo Harriague, en su fundamentado voto:

"En la especie, alega la actora que el decreto cuestionado violenta su interés en cuanto teme por la ocupación de su local. Pero ya sea que el agravio respecto del acto resistido, sea la lesión a la actora en cuanto a la eventual ocupación, o en cuanto a cualquiera de las otras previsiones que contiene (sólo a modo de ejemplo: la forma de mediación y conciliación que propone (art. 2), la previsión sobre medidas adoptadas por los trabajadores exceptuadas de la negociación previa (art. 3), las facultades del MTSS o el plazo de intimación (art. 6), la forma de notificación (art. 7), las sanciones (art. 8); es claro que cualquier lesión es meramente eventual. Y por ende, la lesión no es producida por el decreto en sí sino por el acaecimiento (incierto, futuro, es decir no actual) de un hecho".-

En idéntico enfoque, concluye la Sra. Ministra, Dra. Mariela Sassón:

"En autos no se prueba tal inminencia del daño ni su irresistibilidad. Si se pudiera probar que los trabajadores están esperando la creación de un decreto para ocupar directamente otra sería la historia, pero de momento tal extremo no ocurrió ni se sabe si en algún momento ocurrirá. Por todo lo expuesto deberá desecharse la demanda, sin perjuicio que en el futuro, de probarse un perjuicio claro, la misma pueda tener andamiento".-

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

VIII) En síntesis, por las razones expresadas precedentemente y atendiéndose a la interpretación dominante de doctrina y jurisprudencia vernácula respecto de los requisitos habilitantes para el amparo de la acción de nulidad, no habiéndose acreditado en la sub-causa, que el accionante haya sido afectado en un derecho subjetivo o en un interés directo, personal y legítimo, no corresponde amparar la pretensión anulatoria respecto del acto administrativo impugnado.

Por estos fundamentos y atento a lo preceptuado en el art. 309 de la Constitución Nacional y arts. 24-25 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 fíjanse los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de $ 15.000 (pesos uruguayos quince mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados y archívese.

Dr. Harriague, Dr. Lombardi, Dr. Preza (r.), Dra. Sassón, Dr. Monserrat. Dra. Petraglia (Sec. Letrada).