

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 7 de setiembre de 2021.

No. 417

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: “SINDICATO ANESTÉSICO - QUIRÚRGICO DEL URUGUAY Y OTROS con ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO. Acción de Nulidad” (Ficha No. 455/2018).

RESULTANDO:

I) La parte actora dedujo pretensión anulatoria en contra de las resoluciones del Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (en adelante ASSE) de 23 de agosto de 2017 y 4 de octubre de 2017 (fs. 59 y 75 respectivamente de los antecedentes), mediante las cuales se aprobaron los convenios colectivos de funciones de alta dedicación en cirugía general y anestesiología.

En necesaria síntesis de su planteo alegó que tales convenios significan un perjuicio en sus condiciones laborales y que fueron aprobados sin la participación del Sindicato Anestésico Quirúrgico (en adelante S.A.Q.).

Respecto del último agravio, agregó que en anteriores oportunidades la S.A.Q. participó en las negociaciones de los convenios, por lo cual, además de la violación de los derechos sindicales y normativa relativa a la negociación colectiva, se incurre en ilegitimidad por contravención de los actos propios de la Administración.

En suma, requirió la anulación de los actos impugnados.

II) Emplazada en forma la Administración (fs. 20), puso de manifiesto la falta de legitimación activa de la accionante y contestó de modo contradictorio, bregando por la solución confirmatoria.

En tal sentido, indicó que la S.A.Q. carece de personería jurídica, a la vez que las personas físicas accionantes no resultaron perjudicadas por los convenios adoptados.

Asimismo, en lo que refiere al fondo del asunto, refirió que para la adopción de los convenios participó el Sindicato Médico del Uruguay que ostentaba representación suficiente a efectos de la defensa de los intereses de los colectivos nucleados en la S.A.Q.

En definitiva, solicitó que se declare la falta de legitimación activa de la accionante y, en su defecto, la confirmación del acto impugnado.

III) La cuestión formal interpuesta por la demandada fue desestimada por sentencia interlocutoria N° 268/2019 de 9 de mayo de 2019 (fs. 48 a 50).

IV) Abierta la causa a prueba (decreto N° 4.580/2019 de 27 de junio de 2019, fs. 54), fue diligenciada la prueba propuesta por la parte actora, que fue debidamente agregada y certificada (fs. 68).

V) La parte actora fue debidamente acusada de rebeldía respecto de la formulación de sus alegatos (fs. 73) y la parte demanda formuló en tiempo sus alegaciones de bien probado (fs. 93 a 94 vto.).

VI) El Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, mediante Dictamen N° 337/2020 de 21 de agosto de 2020 (fs. 97 a 99) se pronunció por la solución anulatoria.

VII) Puestos los autos para sentencia, previo pase a estudio de los Sres. Ministros en forma sucesiva, se acordó en legal y

oportuna forma.

CONSIDERANDO :

I) En el aspecto formal, se han cumplido las exigencias que, según la normativa vigente (Constitución, artículos 317 y 319 y Ley No. 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 4 y 9), habilitan el examen de la pretensión anulatoria.

II) El Tribunal, por unanimidad, de conformidad con lo aconsejado por el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso, hará lugar a la demanda por los fundamentos que a continuación se explicitarán.

III) En primer término, importa señalar el carácter procesable del acto que dispone la aprobación de un convenio colectivo.

Sobre el tópico, en términos que resultan de plena aplicación en la emergencia, la Corporación ha señalado que “...*el Acuerdo enjuiciado es un acto administrativo convencional suscrito entre la Comuna y el Sindicato ADEOM, que refleja una decisión administrativa de acuerdo a lo dispuesto por el art. 23, literal a), del DL 15.524, en cuanto prevé: se considerarán objeto de la acción de nulidad “los actos administrativos unilaterales, convencionales o de toda otra naturaleza dictados con desviación, abuso o exceso de poder....”* (sentencia No. 714/2007).

IV) Por su parte, la S.A.Q. en tanto organización sindical, se encuentra legitimada a los efectos de la promoción de la acción anulatoria.

Al respecto, importa señalar que la legitimación deriva de la concreta lesión de la situación jurídica subjetiva de la S.A.Q., la cual se encuentra determinada a partir de su estatuto como entidad sindical.

Sobre el punto, en consideraciones *mutatis mutandis* replicables en obrados, el Tribunal ha señalado que “...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).

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” (sentencia No. 359/2017, los destacados corresponden al original).

V) Despejado lo anterior, cabe concluir que le asiste razón a la promotora, en cuanto a que ilegítimamente fue cercenado su

derecho, como entidad sindical, a participar en la negociación para los convenios colectivos cuya aprobación impugna.

Así, de la documentación agregada por la accionante surge que sucesivamente, al menos desde el año 2008, participó en los ámbitos de negociación colectiva (fs. 2 y siguientes de la documentación agregada por la actora y fs. 1 y siguientes de la documentación agregada por la demandada en cumplimiento de la intimación realizada).

Pues bien, resulta un hecho admitido, a la vez que surge de los convenios cuya aprobación se cuestiona, que la S.A.Q. no participó en los ámbitos de negociación colectiva que dieron lugar a su dictado, extremo que hace a la ilegitimidad de lo resuelto.

En tal sentido se comparten enteramente las valoraciones contenidas en el dictamen del Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo que, sobre el punto, expresó: “...entiende el dictaminante que los ahora accionantes, debieron ser oídos a la hora de celebrar los acuerdos que alteraban en forma perjudicial aspectos que refieren a su situación laboral.

Y ello por cuanto, como con acierto afirman en su demanda, durante más de 10 años acordaron con la accionada todos esos aspectos relativos a su situación laboral, no habiéndose fundado las razones por las cuales se resolvió prescindir de su participación en esta oportunidad (...)

Resulta claro que los comparecientes no fueron convocados a la hora de negociar estos nuevos convenios, ni consultados sobre su contenido, aun cuando como se señalara, con su aprobación se alterarían las condiciones de trabajo pactadas en anteriores acuerdos” (fs. 98 a 98 vto.).

VI) La Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre casos análogos al presente. Así, en supuestos en que organizaciones sindicales no han sido consideradas a los efectos de la negociación colectivas, se ha entendido la ilegitimidad de los resultados de tales negociaciones.

Al respecto, en términos que resultan pacíficamente reproducibles en autos, se ha indicado que: *“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”.

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 (arts. 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).

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).

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” (id. sentencia No. 359/2017).

VII) Los accionantes esgrimieron que los convenios aprobados por los actos impugnados les reportaban perjuicios en sus condiciones laborales.

La causal de anulación precedente, relativa a deficiencias en el procedimiento de formación de los convenios, inhibe de pronunciarse en abstracto respecto de condiciones laborales dimanadas de convenios, *ab initio*, viciados de ilegitimidad por insuficiencia en la representación gremial.

Al respecto, importa reeditar nuevamente la citada sentencia N° 359/2017 que, sobre la cuestión, en entendimientos de aplicación para la dilucidación de obrados, concluyó: *“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” (los resaltados son de la sentencia).

Por las razones expuestas, lo establecido en el artículo 309 de la Constitución de la República, el Tribunal, por unanimidad,

FALLA:

Ampárase la demanda y, en su mérito, anúlense los actos administrativos impugnados.

Sin especial condena procesal.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios profesionales del abogado de la parte actora en la suma de \$39.000 (pesos uruguayos treinta y nueve mil).

Oportunamente, devuélvase los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dra. Salvo, Dr. Vázquez Cruz, Dr. Corujo, Dra. Klett (r.), Dr. Simón.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EN LOS AUTOS

SINDICATO ANESTESICO-QUIRURGICO DEL URUGU
ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD DE
ACCION DE NULIDAD

Ficha Nro. 455 / 2018

SE HA DICTADO LA SENTENCIA
Se adjunta copia de la misma

No. 417/2021 CON FECHA 07/09/21

En la ciudad de Montevideo, el día 6 de DICIEMBRE de 2021 a la hora 13:18 quedó disponible para SINDICATO ANESTESICO-QUIRURGICO DEL URUGUAY Y en el domicilio electrónico 30512033, el cedulón que antecede.