

¿ES PROCEDENTE LA ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA LAS DECISIONES DE LAS PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES RELATIVAS A CONFLICTOS INDIVIDUALES DE TRABAJO?

SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES DE APELACIONES EN LO CIVIL DE 5^{TO} TURNO N° 557/2007 DE 29 DE AGOSTO DE 2007, Y DE 1ER TURNO N° 711/2009 DE 2 DE DICIEMBRE DE 2009.

1.- Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to turno, N° 557/2007 de 29 de agosto de 2007, emitida en los autos caratulados “P. D. c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (C.J.P.P.U.). Contencioso Anulatorio”:

La mayoría de los integrantes de tal Tribunal, entendieron en el referido fallo que el mismo carece de competencia para conocer en el asunto planteado por el actor, al pretender la anulación de la **resolución** emitida por el Directorio de la C.J.P.P.U. **que dispuso su despido**.

En efecto, se dispone que “(...) tanto el art. 106 de la ley N° 12.803 como el art. 34 inc. 2 de la ley N° 17.783 asignaron competencia a la Justicia del Trabajo en conflictos individuales de trabajo, buscando de ésta manera, la óptica propia de aquellos Tribunales especializados en la materia.

A continuación, se expresa que, “En autos, el actor pretende se anule la resolución que lo vinculara con la demandada, de manera que no se discute que dicho vínculo tiene su origen exclusivamente en una relación típica de trabajo, tampoco se discute que la controversia de fondo finca en decidir si el actor fue bien o mal despedido por la demandada, y siendo estas temáticas propias de los órganos especializados del Trabajo esta Sala no es competente para entender en el presente proceso”.

La pretensión de autos “(...) se genera claramente en un conflicto derivado de una relación de trabajo entre actor y demandado, y ello es lo que define la competencia, independientemente de lo que se reclame o de la fundamentación jurídica de la petición, de manera que no interesa si el reclamo tiene contenido patrimonial o no, sino su objeto; si éste se origina en una relación de trabajo y el interés en juego es individual, entonces se convoca la competencia especializada de la justicia laboral.

El art. 34 de la ley N° 17.738 es por demás claro y al establecerse en él que los Tribunales del Trabajo serán competentes para entender en “*todas las reclamaciones*” que deriven de un conflicto individual de trabajo está en definitiva estableciendo una competencia exclusiva y excluyente de los órganos especializados en la materia, sin importar a los efectos competenciales que la reclamación contenga o no una pretensión económica, se persiga o no una sentencia de condena, declarativa o constitutiva. La expresión gramatical “*todas*” determina que cualquiera sea la materia u objeto perseguido por el actor será siempre susceptible de ser decidido por la Justicia del Trabajo, de manera que no hay mérito para excluir la pretensión planteada en autos de aquella competencia, máxime cuando resulta de interés de la Administración de Justicia que sea resuelto por los órganos especializados en la temática.

La incompetencia material de esta Sala proviene también del carácter de norma especial que cabe asignarle al art. 34 citado que priva por sobre la general del art. 11 aludido por la parte actora. Incluso ésta última disposición al referir a “*prestaciones*”, hace referencia al carácter de afiliado del reclamante y no a la calidad de funcionario o dependencia laboral, compartiéndose en este aspecto lo expuesto en la contestación sobre doctrina y jurisprudencia anteriores a la ley N° 17.738 y relativas al Acto Institucional N° 9.

De ésta manera, si la naturaleza de la pretensión del actor contra el demandado es de carácter laboral, encarta en el régimen de competencia del art. 34 y no del art. 11, reservado sólo para aquellos casos en que el “*bien de la vida*” que se reclama tiene como fundamento un conflicto de trabajo de carácter individual”.

2.- Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 1er turno, N° 711/2009 de 2 de diciembre de 2009, emitida en los autos caratulados “M. H. c/ Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (I.N.I.A.). Contencioso Anulatorio”:

La mayoría de los integrantes de tal Tribunal, entendieron en el referido fallo que el mismo carece de competencia para conocer en el asunto planteado por el actor, al pretender la anulación de la resolución emitida por el Directorio del I.N.I.A., a través de la cual se decide **rescindir el contrato de trabajo** celebrado con el actor.

Es decir que, como en el caso anteriormente referido, no se discute la existencia de una relación laboral entre las partes, sino que la legitimidad de la decisión de ponerle fin a la misma de manera unilateral.

También entendió que el asunto que se plantea es un conflicto individual de trabajo que determina la competencia por razón de materia, y fundamenta su fallo en lo manifestado por su Homólogo de 5to Turno en la anteriormente citada sentencia interlocutoria N° 557/2007 de 29 de agosto de 2007.

Agrega que en la especie, "(...) cabe distinguir las resoluciones que dicta I.N.I.A. en el ámbito de sus cometidos específicos de aquéllas que refieren a la vinculación con su personal. La resolución atacada se regula por la normativa de la actividad privada y, en especial, por la del derecho laboral, tal como resulta de la interpretación de lo dispuesto por el art. 24 de la Ley N° 16.065 y por los arts. 2, 21, 22 y 50 del Estatuto del Funcionario".

"¿Es procedente la acción de nulidad contra las decisiones de las personas públicas no estatales relativas a conflictos individuales de trabajo?".

I.- PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Sin perjuicio de la existencia de otras sentencias, aunque escasas, que han emitido nuestros Tribunales de Apelaciones en lo Civil respecto a la cuestión que se plantea en el presente trabajo, se consideró conveniente exponer y analizar solamente dos de ellas, en virtud del objeto sobre el que se expiden, los fundamentos que se otorgan, así como de su cercanía en el tiempo.

En lo que respecta a su objeto, consiste en la pretensión de funcionarios que se desempeñan en personas públicas no estatales, de que se declare la nulidad de actos emitidos por ellas, a través de los cuales se decide prescindir de sus servicios -despido o rescisión del contrato de trabajo- por parte de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil.

Asimismo, se consideró relevante darlas a conocer en mérito a que las personas públicas no estatales, además de tener una naturaleza jurídica especial, que ha llevado a estar reguladas por normas jurídicas propias, tienen un procedimiento de **impugnación de sus actos** particular y que en general, es similar en la mayoría de ellas.

Al respecto, se entiende que, "no siendo aplicable el régimen propio de los [actos] emanados de órganos estatales, se ha generalizado un régimen -con ligeras variantes, a veces de denominación, a veces de plazos, que no tienen explicación clara- para la impugnación de los actos de las personas públicas no estatales, que consiste en un recurso interno dentro de la persona pública y luego una impugnación jurisdiccional ante un Tribunal de Apelaciones del Poder Judicial"¹.

A pesar de ello, no todos los actos o decisiones que emanan de las personas públicas no estatales y que, en virtud de su **contenido**, puedan eventualmente llegar a menoscabar derechos de otras personas, corresponde sea su juridicidad evaluada por dichos Tribunales de Apelaciones, planteándose un conflicto de competencia, tal como acaece en las sentencias a estudio.

En efecto, cabe señalar que de su lectura, surge que cuando la pretensión del actor tiene una **naturaleza laboral**, es decir, que si el reclamo "se origina en una relación de trabajo y el interés en juego es individual, entonces se convoca la competencia especializada de la justicia laboral" (Sentencia del T.A.C. de 5to turno, N° 557/2007 de 29 de agosto de 2007), o cuando "el asunto que se plantea es un conflicto individual de trabajo que determina la competencia por razón de materia" (Sentencia del T.A.C. de 1er turno, N° 711/2009 de 2 de diciembre de 2009).

Entonces, corresponde preguntarnos, en virtud del carácter especial que tiene el procedimiento de impugnación de los actos dictados por las personas públicas no estatales, cuál o cuáles son los argumentos que tales Tribunales, entre otros, han encontrado y posteriormente utilizado a efectos de fundamentar su incompetencia para entender en los mismos.

¹ Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO; "Sobre las personas públicas no estatales. A propósito de la ley N° 16.736", en "Sobre Derecho Dependiente", tomo I, F.C.U., 1ª edición, Montevideo, año 2007, pág. 626.

II.- CONCEPTOS PREVIOS

Previamente a exponer y a analizar tales fundamentos, es conveniente recordar y precisar brevemente determinados conceptos que, a mi entender, al estar expresamente mencionados en las sentencias a estudio -o vinculados con ellos- son relevantes a efectos de que el lector pueda entender la cuestión planteada en el presente trabajo, y eventualmente, arribar a sus propias conclusiones.

En primer lugar, cabe diferenciar las nociones de competencia y jurisdicción de los distintos tribunales que existen en nuestro país.

Por un lado, la **jurisdicción** se encuentra definida en el inciso 1º, artículo 6º de la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, N° 15.750 de 24 de junio de 1985, al disponer que, “*Es jurisdicción de los tribunales la potestad pública que tienen de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada (...)*”.

Por otro lado, la **competencia** se encuentra precisada en el inciso 2º, artículo 6º de dicho cuerpo normativo, al establecer que, “*(...)Es competencia la medida dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos tribunales de una misma materia (...)*”.

Al respecto, se ha establecido que la expresión jurisdicción en su sentido más amplio, “corresponde a todos los órganos jurisdiccionales considerados en su conjunto, ya que la potestad pública de administrar justicia es única, pero en concreto y por razones de elemental practicidad, la jurisdicción se fracciona y se distribuye entre los diversos órganos que forman el Poder Judicial. Surge así, naturalmente, el concepto de competencia como distribución y como atribución de la jurisdicción entre los diversos órganos jurisdiccionales”².

Es decir que, “Entre competencia y jurisdicción existe una verdadera diferencia. Algunos autores (...) consideran que esta diferencia no es de carácter cualitativo sino meramente cuantitativo: mientras la jurisdicción es el poder que corresponde a todos los magistrados considerados en su conjunto, la competencia es la jurisdicción que, en concreto, corresponde a cada magistrado”.

Otros autores en cambio, estiman que la diferencia es cualitativa y no solamente cuantitativa. Es decir que, “la competencia no es una parte o una porción de la jurisdicción, sino que es otra cosa distinta. La jurisdicción es una función, en tanto que la competencia es la aptitud para ejercerla; la jurisdicción supone una actividad, la competencia, la facultad para desarrollarla”³.

En segundo lugar, en virtud del contenido de los argumentos plasmados en las referidas sentencias, es conveniente hacer referencia al criterio de distribución de la **competencia material**, respecto del cual se ha afirmado que “es sinónimo de distribución de los asuntos judiciales en virtud de la calidad, índole, condición, característica, propiedad, esencia o sustancia del objeto del proceso”⁴.

Al respecto, también se entiende que “La atribución de competencia en razón de la naturaleza del litigio, es decir, en razón de su materia, está determinada por un modo de ser del litigio, independiente de su relación con el lugar y con el tiempo en que ese litigio se haya planteado, así como de su valor o cuantía”⁵.

Dicho criterio de distribución de la competencia, se vincula al “**principio de especialización**” de los tribunales, que se encuentra regulado en el artículo 22.4 de la ley N° 15.982 de 18 de octubre de 1988, a través de la cual se sanciona el Código General del Proceso (C.G.P.), al rezar que “*En base a la naturaleza de la materia, su importancia práctica y el volumen de los asuntos que se tramiten, se procurará en cualquier departamento del país, la especialización de los tribunales, tanto en primera como en segunda instancia, conforme con lo que disponga la ley orgánica respectiva*”.

En tercer lugar, y por último, es importante tener presente el concepto y objeto del proceso **contencioso anulatorio** vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

Tal procedimiento desde el punto de vista conceptual, tiene por objeto la revisión jurisdiccional respecto del ajuste de una determinada decisión (premisa menor) a la regla de Derecho (premisa mayor), con la consecuente emisión de un pronunciamiento (conclusión) que sólo podrá confirmar o anular el acto en proceso”⁶.

Desarrollando las características del contencioso anulatorio en nuestro Derecho, agrega que el control que se ejerce en el mismo, “no es un control sobre el mérito del acto (su conveniencia, oportunidad o eficacia) sino

2 Enrique TARIGO; “Lecciones de Derecho Procesal Civil, según el nuevo Código”, tomo I, 4ª edición, F.C.U., Montevideo, año 2003, pág. 101.

3 Enrique TARIGO; “Lecciones de Derecho Procesal Civil, según el nuevo Código”, ob. cit.; pág. 101.

4 Nelson E. LOUSTAUNAU; “La jurisdicción del trabajo. Criterios de distribución de competencia en materia laboral”, F.C.U., 1ª edición, Montevideo, año 2007, pág. 26.

5 Enrique TARIGO; “Lecciones de Derecho Procesal Civil, según el nuevo Código”, ob. cit.; pág. 110.

6 Daniel Hugo MARTINS; “Acción de nulidad”, en “El Poder y su control”, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Serie Congresos y Conferencias, N° 1, pág. 217.

un control de juridicidad: el acto se anula sólo si es contrario a una regla de derecho o dictado con desviación de poder”.

Asimismo, se señala que, “la existencia del contencioso anulatorio posibilita el examen, en vía jurisdiccional de aquellas decisiones administrativas que gozan del privilegio de ejecución directa por la propia Administración”, precisándose que “la acción anulatoria es un instrumento vital para contrarrestar dicha prerrogativa administrativa y el contencioso que ella origina permite un contralor imparcial de la actuación administrativa, a los efectos de la reparación pura de los derechos lesionados”⁷.

III.- NOCIÓN DE CONFLICTO INDIVIDUAL DE TRABAJO

Estudio aparte merece la noción de “**conflicto individual de trabajo**”, la cual como surge de los argumentos que se exponen en las sentencias a estudio, es fundamental para determinar la competencia material de los Tribunales laborales en nuestro país, y por ende, en virtud de tal especialización, la incompetencia de los Tribunales de Apelaciones en lo Civil.

En efecto la **Ley N° 12.803 de 30 de noviembre de 1960**, a través de la cual se crea el primer Juzgado Letrado de Trabajo, establece en su artículo 106 que tal tribunal “*entenderá en los asuntos originados en conflictos individuales de trabajo*”.

Por lo tanto, cabe preguntarnos: ¿cuándo estamos frente a un “**conflicto individual de trabajo**”?

Al respecto, se ha expedido, en reiteradas oportunidades, nuestra doctrina especializada en la materia, la que en general ha entendido que, “la determinación del concepto de conflicto individual de trabajo supone dos operaciones sucesivas: a) fijar la noción de conflicto de trabajo, y b) determinar cuando un conflicto de trabajo puede considerarse individual”⁸.

Por un lado, respecto a la **noción de conflicto**, entiende que evoca la idea de contienda, de oposición de intereses, de enfrentamiento entre dos partes que efectúan afirmaciones diferentes o tienen pretensiones contrapuestas o incompatibles.

Por otro lado, en lo que refiere a la **noción de trabajo**, afirma que está vinculado con la concepción de trabajo, aceptada en el derecho laboral, ya que “No todo trabajo es objeto del derecho laboral sino sólo el que posee ciertas características. Pese a que por razones de costumbre y de economía idiomática se suele utilizar corrientemente en nuestra disciplina la mera expresión “trabajo”, se sabe que con ella se está aludiendo no a todo trabajo sino sólo al que da origen a una relación laboral”.

Respecto a tal noción de “conflicto individual de trabajo”, es decir, como “toda contienda derivada de una relación laboral”, algunos autores le agregan la referencia al trabajo subordinado, sosteniendo que es “toda contienda derivada de una relación laboral o del trabajo subordinado”, señalando que la competencia material de la justicia del trabajo alcanza a “todo lo derivado del trabajo subordinado”⁹.

Cabe mencionar que también existe otra postura respecto a la noción de “conflicto individual de trabajo”, al entender que “en el concepto de “asuntos originados en conflictos individuales de trabajo”, trabajo no tiene por qué significar exclusivamente trabajo subordinado”¹⁰.

A continuación, agrega que “Sostener que, cuando la disposición hace referencia a “trabajo” refiere a trabajo subordinado, supone incluir en la norma una consideración que la misma no contiene. El intérprete no se encuentra habilitado a hacer distinciones cuando la norma no los hace. Ello significa que, por lo menos en el derecho uruguayo, es posible efectuar un reclamo ante la Justicia del Trabajo relativo a un trabajo prestado que no se encuentre regulado por el derecho del trabajo, sino por ejemplo, por el derecho civil o por el derecho administrativo.

Es importante señalar que, “La interpretación que se realice del alcance de la competencia material de la justicia del trabajo necesariamente deberá ser amplia, teniendo en cuenta la finalidad tuitiva del derecho de trabajo y los intereses que protege”¹¹.

7 Héctor GIORGI; “El contencioso administrativo de anulación”, Montevideo, año 1958, págs. 27 y 28.

8 Américo PLA RODRÍGUEZ; “La noción de conflicto individual de trabajo”, en La Justicia Uruguaya, doctrina, tomo 23, págs. 195 y sigtes..

9 Oscar ERMIDA URIARTE; “La competencia material de la Justicia del Trabajo”, en la Revista uruguaya de Derecho Procesal, tomo I, año 1983, F.C.U., pág. 91.

10 Cristina MANGARELLI; “Competencia material de la justicia del trabajo”, en “Veinte estudios laborales en memoria de Ricardo Mantero Álvarez”, F.C.U., 1ª edición, Montevideo, año 2004, pág. 125.

11 Cristina MANGARELLI; “Competencia material de la justicia del trabajo”, ob cit. pág. 129.

Al respecto, también se ha expedido nuestra jurisprudencia laboral -y como está plasmado en los dos fallos a estudio- al sostener, que desde hace largo tiempo, "(...) la naturaleza de la norma no incide en la consideración de si el conflicto es un conflicto de trabajo. En esta línea debe mencionarse la sentencia de la Suprema Corte de Justicia N° 57/82 que establece que si la pretensión tiene su causa en una relación laboral, el poder-deber de decidirla es exclusivo de la Justicia Laboral "cualquiera que fuere la naturaleza del derecho aplicable: específicamente laboral, civil, o de derecho público"¹².

Corresponde mencionar que en general se define al **conflicto individual** de trabajo en contraposición a lo que se entiende por **conflicto colectivo**, "(...) en función del interés cuya tutela se solicita al Juez en uno y otro caso. El conflicto individual refiere a la tutela de un interés concreto de uno o varios individuos; de un interés de carácter singular, relativo a un sujeto individualmente considerado. En el conflicto colectivo, existe generalmente un sujeto colectivo y un interés colectivo, esto es, un interés que es susceptible de ser extendido a todo un grupo, que afecta de modo indiferenciado a un conjunto laboral en cuanto tal"¹³.

Asimismo, se considera que los conflictos de trabajo, "poseen tres características esenciales que los diferencian de los conflictos de intereses regulados por el proceso común:

1°. Se trata de controversias sociales, de carácter clasista.

2°. Se singularizan por la desigualdad o desequilibrio de las partes.

3°. Aportan la forma excepcional y original de los conflictos colectivos"¹⁴.

Por último, es importante señalar que la Justicia especializada en la materia laboral, entiende en los **conflictos individuales de derecho**, quedando excluidos de su competencia los conflictos individuales de interés.

Ello, surge de la referida ley N° 15.982 de 18 de octubre de 1988 (C.G.P.), al disponer en sus artículos 11.1 que, "*Cualquier persona tiene derecho a acudir ante los tribunales, a plantear un problema jurídico concreto (...)*"; y 25. 1 a través del cual se establece que el Tribunal "(...) *En el juzgamiento del litigio deberá aplicar la regla de derecho positivo (...)*".

IV.- COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES LABORALES

Una vez definido el objeto sobre el cual son competentes para fallar los tribunales especializados en la materia laboral, cabe investigar las diversas normas jurídicas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico que prevén y regulan dicha competencia, y en base a las cuales los Tribunales de Apelaciones en lo Civil que intervinieron en las sentencias a estudio, también se apoyaron para declararse incompetentes en razón de la materia.

Como fuera referido con anterioridad, la **competencia material** de los tribunales laborales se encuentra regulada en el artículo 106 de la **ley N° 12.803 de 30 de noviembre de 1960**, que establece respecto a la competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Trabajo que consiste, "(...) *en primera instancia en los asuntos originados en conflictos individuales de trabajo*".

Cabe destacar que sucesivas leyes, "fueron adicionado otros grupos de litigios a la competencia material de la justicia del Trabajo, por ello debemos considerar que en una forma accidental, la competencia material de estos Tribunales hoy ya no es solamente la definida en la norma en estudio"¹⁵.

Asimismo, la **ley N° 15.750 de 24 de julio de 1985**, denominada Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, refiere en su artículo 66° a la **competencia material de los Juzgados Letrados de Primera Instancia Penales, del Trabajo**, de Aduana, así como del Tribunal de Faltas, y expresamente dispone que: "... *tendrán las competencias que las leyes especiales les asignen*". También, el artículo 71° cuando define la competencia material de los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior, reitera la expresión: "*las competencias que les asignen las leyes especiales respectivas...*".

Entre tales normas especiales, y partiendo de aquellas que se aplican a todas a las personas públicas no estatales, se encuentra el inciso 3°, artículo 765 de la Ley de Presupuesto, N° **16.736 de 5 de enero de 1996**,

12 Cristina MANGARELLI; "Competencia material de la justicia del trabajo", ob. cit., pág. 124.

13 Cristina MANGARELLI; "Competencia material de la justicia del trabajo" ob. cit. pág. 121.

14 Helios SARTHOU; "Proposiciones sobre un Derecho Procesal Laboral autónomo", en "Trabajo, Derecho y Sociedad", tomo II, F.C.U., Montevideo, año 2004, pág. 114.

15 Nelson E. LOUSTAUNAU; "La jurisdicción del trabajo. Criterios de distribución de competencia en materia laboral", ob.cit., págs. 26 y 27.

por el que se indica que, *“Los funcionarios de las personas públicas no estatales se regularán por el derecho laboral común, sin excepción alguna”*.

De manera particular, encontramos, a la ley N° 16.065 de 6 de octubre de 1986, a través de la cual se regula la creación y cometidos del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (I.N.I.A.), en cuyo artículo 24° se establece que, *“(...) su régimen de funcionamiento será el de la actividad privada, especialmente en cuanto a su contabilidad, estatuto de su personal y contratos que celebre”*.

Asimismo, en el Estatuto del Funcionario o Personal del I.N.I.A., se dispone respecto al régimen jurídico aplicable al mismo que, *“El contrato de trabajo del personal con el Instituto se regirá por las normas del derecho privado (art. 24 de la ley N° 16.065 de 6.10.89) y por las que aquí se determinan”* (artículo 2°).

Existen otras disposiciones normativas que refieren al vínculo laboral que une a las personas públicas no estatales con sus funcionarios, tal como la ley N° 17.437 de 20 de diciembre de 2001 que regula la reforma de la Caja Notarial de Seguridad Social, y cuyo artículo 23 entiende que **será competente la Justicia del Trabajo**, *“(...) en todas las reclamaciones que se originen por conflictos individuales emergentes de la relación laboral entre la Caja Notarial de Seguridad Social y sus empleados”*.

A su vez, la ley N° 17.738 de 7 de enero de 2004, a través de la cual se reglamenta la reforma de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (C.J.P.P.U.) respecto a sus empleados, establece en el artículo 34°, lo siguiente:

“La relación de trabajo de los empleados de la Caja se rige por el derecho laboral. En todas las reclamaciones que se originen por los conflictos individuales emergentes de la relación laboral entre la Caja y los empleados será competente la Justicia de Trabajo”.

Como bien, y en pocas oportunidades se ha afirmado, respecto a los conflictos individuales de trabajo planteados por los empleados de las personas públicas no estatales y, la competencia de la Justicia laboral, *“llevan a la conclusión de que -en aquellos conflictos- no resulta viable la demanda de anulación ante los Tribunales civiles”*¹⁶.

Sin perjuicio de que tal conclusión, fue formulada para la C.J.P.P.U., puede extenderse a todas las personas públicas no estatales en general y al I.N.I.A. en particular -como así se desprende de las sentencias a estudio- ya que el referido inciso final del artículo 765 de la ley N° 16.736 establece categóricamente que, *“Los funcionarios de las personas jurídicas públicas no estatales se regularán por el Derecho laboral, sin excepción alguna”*.

Por último, cabe destacar que recientemente nuestra jurisprudencia especializada en la materia laboral, se ha expedido respecto a cuáles son los Tribunales competentes en nuestro país para resolver los conflictos individuales de trabajo que se plantean entre las personas públicas y sus respectivos funcionarios.

En efecto, en la Sentencia emitida por el Tribunal de Apelaciones de lo Civil de 3° turno, N° 60/2010 de 23 de marzo de 2010, se entendió que existe competencia especializada en hipótesis en las que intervienen personas públicas no estatales, ya que *“el Legislador prevé expresamente respecto de tales personas jurídicas que en la dilucidación de conflictos laborales la competencia es la laboral”*.

A continuación, agrega que *“Es en todo caso, como expresa PLA RODRÍGUEZ -al analizar si la noción de “trabajo” requiere que sea prestado en la actividad privada-, que existe una moderna tendencia doctrinaria que llevará a incluir dentro del Derecho del Trabajo a los funcionarios públicos y que “algo de eso ya ha ocurrido con el trabajador que actúa en los Organismos Paraestatales o en las personas públicas no estatales. Se suele considerar que queda regido por el Derecho Laboral, salvo en los aspectos en que expresamente rigen normas diferentes”* (Curso, t. 1, vol. 1, edición Idea, 1990, p. 99)”.

V.- PERSONAL DE LAS PERSONAS PÚBLICAS NO ESTATALES

Previamente a analizar el régimen jurídico que en general rige a las relaciones laborales entre los funcionarios y las personas públicas estatales donde desarrollan sus actividades, se recordará a continuación, y de manera sucinta, algunas generalidades de dichas personas.

Desde hace largo tiempo, se entiende que las mismas, *“no integran la estructura estatal, no son administraciones públicas en el significado preciso que atribuimos a esa expresión (...) El régimen jurídico de*

16 Felipe ROTONDO TORNARÍA; *“La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios. Presentación de su nueva ley orgánica”*, en *“Liber Amicorum Discipulorumque José Aníbal Cagnoni”*, FCU, Montevideo, año 2005, pág. 304.

estas personas públicas no estatales es de origen legal y se encuentra establecido en sus respectivas leyes orgánicas¹⁷.

Asimismo, todas ellas tienen una característica común: no son estrictamente creaciones, en cuanto realidades, sino transformaciones; todas son secciones o pedazos de la Administración Central estatal que se cortan, se seccionan y se transforman en entidades no estatales. Esta es una característica común a todas ellas¹⁸.

Otra característica repetida en ellas, “que surge ya de su denominación, es que se rigen por Derecho público, por eso son públicas”. Pero cabe destacar que respecto de algunas de ellas respecto a “(...) su funcionamiento, contabilidad, control, régimen o estatuto del personal y contratación, se les aplicará el régimen de la actividad privada, no por Derecho público¹⁹”.

Como se mencionara con anterioridad, las **decisiones** que dictan los órganos de las personas públicas no estatales “no son actos administrativos (...) contra las decisiones de dichos órganos no proceden los recursos administrativos ni la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (...) dichas decisiones se impugnan conforme a las reglas especiales que hubiere establecido la ley (...) Si no existieran tales reglas, se aplican las normas del derecho común, y especialmente, en cuanto a la competencia judicial, el art. 100, N° 1, B, del Código de Organización de los Tribunales²⁰”.

Respecto al **personal** que se desempeña en las personas públicas no estatales, tradicionalmente se señalaba que quienes trabajan para estas entidades no son funcionarios públicos y se les aplica el Derecho Laboral, sin perjuicio de las disposiciones especiales que pudieran existir.

Como se mencionara con anterioridad, el inciso 3°, artículo 765 de la Ley de Presupuesto, N° 16.736 de 5 de enero de 1996, reza: *“Los funcionarios de las personas jurídicas públicas no estatales se regularán por el derecho laboral común, sin excepción alguna”*.

Cabe destacar que si bien los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, fundamentan las decisiones contenidas en sus fallos, entre otros aspectos, en dicha disposición normativa, hay en la doctrina nacional especializada determinadas dudas en lo que respecta al ámbito de aplicación de la misma, es decir, si se aplica a todas las personas públicas no estatales que existen en nuestro ordenamiento jurídico, o solamente a las que se crean a través de ella.

En ese sentido, se ha entendido que “extraído del artículo que integra, parecería que comprende a todas las personas públicas no estatales existentes, y que los “funcionarios” de todas ellas se van a regir por el Derecho laboral común “sin excepción alguna”. Pero cuando así lo leo, lo desmembré del artículo que integra; porque este es el inciso 3°, y los dos incisos anteriores se refieren, no a todas las personas públicas no estatales, sino a las que se crean por esta ley. Entonces, a pesar de la expresión literal absoluta y total que parece cubrir a todas las personas públicas no estatales -y que borraría para todas las anteriormente existentes cualquier apartamiento del “derecho laboral común”- a mí me queda la duda sobre si efectivamente se refiere a todas o sólo a las que se crean por esta ley”²¹.

A continuación, agrega que “las dudas no terminan ahí; porque esa afirmación tan tajante de que los “funcionarios” se van a regular “por el derecho laboral común, sin excepción alguna”, aun restringida a estas que ahora se están creando, aparece precisamente contradicha por otras disposiciones de esta misma ley”.

A modo de ejemplo, cabe citar a los funcionarios de la Institución Plan Agropecuario, que se rigen por un estatuto aprobado por la Junta Directiva, y sólo en lo no previsto lo van hacer por las normas del Derecho común. Entonces ya no es tan cierto que se regulan sin excepción alguna por el régimen del Derecho laboral común.

También en lo que refiere a los trabajadores de las personas públicas no estatales, se ha señalado que “no son funcionarios públicos y por lo tanto las normas que rigen a estos no los alcanzan. En consecuencia, se aplican las reglas del derecho laboral, sin perjuicio de las disposiciones expresas que existieren²²”.

No solo nuestro legislador, doctrina y Tribunales de Apelaciones en lo Civil, se han expedido respecto a la naturaleza y régimen jurídico aplicable a la relación laboral existente entre los funcionarios de las personas

17 Enrique SAYAGUES LASO; “Tratado de Derecho Administrativo”, tomo II, 7ª edición, F.C.U., Montevideo, año 2002, pág. 217.

18 Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO; “Sobre las personas públicas no estatales. A propósito de la ley N° 16.736”, en “Sobre Derecho Dependiente”; ob. cit., págs. 611 y 612.

19 Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO; “Sobre las personas públicas no estatales. A propósito de la ley N° 16.736”, en “Sobre Derecho Dependiente”; ob. cit. págs. 613 y 614.

20 Enrique SAYAGUES LASO, “Tratado de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 223.

21 Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO; “Sobre las personas públicas no estatales. A propósito de la ley N° 16.736”; ob. cit. págs. 624 y 625.

22 Enrique SAYAGUES LASO, “Tratado de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 222.

públicas no estatales y éstas, sino también, lo ha hecho la jurisprudencia especializada en la materia laboral, tanto previa como posteriormente a la existencia de las referidas disposiciones normativas.

Cabe destacar la sentencia del Tribunal de Apelaciones del Trabajo, N° 83/980 de 29 de mayo de 1980 -recaída en un asunto a través del cual un funcionario de la Caja de Jubilaciones Bancarias le demanda a ésta el pago de determinadas prestaciones laborales- ya que en ella, dicha sede cambia radicalmente su postura respecto al tema²³.

En efecto, en casos análogos presentados con anterioridad, declinaba la competencia, por entender que "(...) las personas públicas no estatales son órganos que integran la estructura del Estado en la parte referente a la administración (...) si la persona pública no estatal demandada ha incurrido en violación de las normas que regulan la relación de empleo, que es estatutaria, de derecho público, el diferendo no debe dirimirse ante la Justicia laboral, porque su jurisdicción se limita a conocer en los "conflictos individuales de trabajo", es decir, los que atañen a las relaciones laborales derivadas de contratos concertados individualmente entre particulares" (sentencia N° 96/978 de 27 de marzo de 1978).

La referida sentencia N° 83/980, es de una importancia destacable ya que "no se ciñe a la idea de que a la Justicia del trabajo sólo le corresponde conocer cuando se controvierte sobre la apelación de normas de Derecho laboral (...) el cambio observado en la especie contentada es muy sugestivo, pues el Tribunal introduce en la solución de la litis algunos elementos específicos de Derecho público, aparentemente no planteados en el debate inicial (...) Y a pesar de la connotación publicista que impregna a ciertos pasajes de la sentencia (lo que hubiera sido suficiente para sustraer a la contienda de la sede laboral, según la aludida tesis restrictiva), acepta implícitamente que el "conflicto" está en la órbita de su competencia"²⁴.

También es importante resaltar, la concepción que en dicho fallo se tiene del vínculo laboral que existe entre las personas públicas no estatales y sus funcionarios, al entender que:

"el Tribunal no expresa consideraciones sobre los puntos que, en 1978, le llevaron a declararse incompetente: la naturaleza pública del organismo y del Derecho aplicable y, fundamentalmente, el concebir al vínculo laboral como una relación "de Derecho público". Sin embargo, al decir "dentro del ámbito laboral privado", parecería que está caracterizando de modo diferente a esa relación de empleo (...) Esta **asimilación del vínculo que une a las personas públicas no estatales con su personal con la relación de empleo privado**, era prevalente en la jurisprudencia laboral -hasta que el citado fallo del T.A.T. obstó a tal conclusión-, y había sido expuesta con claridad por el Juzgado de Trabajo de 4° Turno, al decir que "**las relaciones de servicio de ese personal son de naturaleza privada**"²⁵.

Es decir que, la sentencia 83/980 del Tribunal de Apelaciones del Trabajo, "tiene no solamente la trascendencia de afirmar la competencia de esta magistratura en los juicios promovidos por el personal de las personas públicas no estatales contra sus empleadores, sino también de modificar su concepción sobre el vínculo existente entre esas instituciones y sus empleados".

Por último, cabe resaltar que respecto a la índole de la relación laboral que existe entre los funcionarios dependientes de las personas públicas no estatales con las mismas, también se ha expedido recientemente nuestra jurisprudencia especializada, al disponer que "Los empleados de las personas públicas no estatales no son funcionarios públicos, **son trabajadores de la actividad privada y como tales se rigen por el derecho laboral**"²⁶.

Entonces, se puede afirmar que "(...) los **tribunales competentes** para conocer en reclamaciones originadas en conflictos individuales de trabajo de los funcionarios de personas públicas no estatales, son los Juzgados de Primera Instancia del Trabajo en Montevideo y los Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior"²⁷.

Por ende, se puede afirmar que, todo reclamo laboral originado en un conflicto individual de trabajo entre un funcionario y la persona pública no estatal en donde se desempeña, corresponde sea entablado a través de la correspondiente demanda ante los Tribunales especializados en la materia laboral, y no por una demanda anulatoria ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, ya que en atención a lo que se mencionara con anterioridad, estos últimos no tienen competencia para resolver tal clase de pretensión.

23 Sentencia N° 83/980 de 29 de mayo de 1980, emitida por el Tribunal de Apelaciones del Trabajo, publicada en La Justicia Uruguaya, tomo 81, caso N° 9340, año 1980.

24 Carlos N. SACCHI; "Reclamaciones laborales del personal de los organismos públicos no estatales", nota de jurisprudencia publicada en La Justicia Uruguaya, tomo 81, caso N° 9340, año 1980.

25 Carlos N. SACCHI; "Reclamaciones laborales del personal de los organismos públicos no estatales", ob. cit.

26 Sentencia del Juzgado Letrado de Primera Instancia del Trabajo de 2° turno, N° 113/003 de 15 de diciembre de 2003, publicada en el Anuario de Jurisprudencia Laboral, año 2003, caso N° 806, F.C.U., Montevideo, año 2004, pág. 344.

27 Nelson E. LOUSTAUNAU; "La jurisdicción del trabajo. Criterios de distribución de competencia en materia laboral", ob.cit., pág. 86.

VI.- CONCLUSIONES

En virtud de lo que viene de exponerse -resultado de un breve trabajo de investigación legislativa, doctrinal y jurisprudencial- y sin perjuicio de que el lector pueda arribar a sus propias conclusiones, se pueden realizar determinadas afirmaciones a efectos de intentar responder la cuestión planteada en el presente trabajo.

Entonces, ¿es procedente la acción de nulidad contra las decisiones de las personas públicas no estatales relativas a conflictos individuales de trabajo?

Del estudio de la legislación nacional analizada, resulta que existen en nuestro ordenamiento jurídico diversas normas -generales y particulares- que determinan que en todo lo que refiere a los funcionarios de las personas públicas no estatales va a regir el Derecho laboral, por lo que se puede concluir que es competente para resolver eventuales reclamaciones laborales de aquellos, la Justicia laboral.

En otros casos, expresamente se establece que los reclamos, originados por conflictos individuales que emerjan de una relación laboral entre las personas públicas no estatales y sus funcionarios, serán competentes para resolverlos los tribunales laborales, en virtud, entre otros aspectos, del “principio de especialización”.

También nuestra doctrina nacional se ha expedido respecto al tema, que en base a la competencia material de los tribunales, y a la noción del conflicto individual de trabajo, ha considerado que son competentes para dilucidar las reclamaciones que se originen en una relación laboral entre las personas públicas no estatales y sus funcionarios, los tribunales especializados en la materia laboral.

Por último, cabe señalar que nuestra jurisprudencia -especializada como no especializada en tal materia- ha variado a lo largo del tiempo su postura tanto en lo que refiere a la naturaleza del vínculo que existe entre las personas públicas no estatales con sus funcionarios, como a cuáles son los tribunales competentes para resolver eventuales conflictos de trabajo entre ellos.

De todas maneras, y a efectos de otorgar una respuesta preliminar a la cuestión planteada, cabe constatar que la tendencia que se viene afirmando en la jurisprudencia, es considerar que no sería procedente la acción de nulidad ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, contra las decisiones de las personas públicas no estatales relativas a conflictos individuales de trabajo.

Dra. Bárbara Dei - Cas