

## DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 8 de agosto de 2019.

No. 513

### VISTOS :

Para resolución, estos autos caratulados: "ASOCIACIÓN DE PROFESIONALES Y MANDOS MEDIOS DE UTE (APROM-UTE) con ADMINISTRACIÓN DE USINAS Y TRANSMISIONES ELÉCTRICAS. Acción de nulidad" (Ficha No. 376/2013).

### RESULTANDO :

I) La parte actora solicitó la anulación de los numerales 3 y 4 de la resolución del Directorio de UTE de 4 de octubre de 2012.

En esa fecha y ante la solicitud de ser reconocida como organización representativa gremial, el Directorio de UTE dispuso “(...) 3) *Establecer que el acceso a la información pública que soliciten se gestionará en el marco de lo regulado por la Ley No. 18.381 y su Decreto Reglamentario, así como lo dispuesto por R 10-519 de 26 de abril de 2010 y 11-1223 de 2 de setiembre de 2011. 4) En el marco de las normas sobre negociación colectiva y en aplicación de los criterios legales mencionados precedentemente, la Administración determina que la organización más representativa es AUTE, la que será quien participe en los correspondientes ámbitos de negociación colectiva, incluyendo el proyecto BAMBU.*” (fs. 3-13)

II) Sustanciado el proceso, el 18 de agosto de 2016, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dictó la sentencia No. 508/2016

en la cual acogió la demanda de nulidad incoada, y en su mérito, anuló el acto administrativo encausado, en su fase impugnada (numerales 3° y 4°).

La Corporación entendió que la Ley No. 18.508 sobre normas de negociación colectiva en el ámbito público prevé que el Estado *“promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre la Administración y las organizaciones representativas de trabajadores públicos”*. (fs. 110-126).

La referida disposición en el artículo 6 establece que *“a solicitud de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público deberá suministrar a las mismas toda la información disponible...”*. Por lo que viene de citarse en ningún momento preceptúa que la entrega de información deba hacerse a la organización *“más representativa”* sino que dispone que la información deba ser suministrada a *“las organizaciones representativas de los trabajadores”*. La disposición dice que el Estado *“deberá suministrar”*, siendo suficiente para reclamar este derecho con constituir un colectivo representativo de trabajadores, como es el caso de la organización de marras.

UTE incurre en contradicción cuando luego de reconocer a la actora como agrupación sindical y de autorizar el descuento de la cuota sindical a sus afiliados, no le permite el derecho a la información mediante el régimen específico previsto para las organizaciones representativas de trabajadores (artículo 6 de la Ley No. 18.508). En el acto encausado no se brinda fundamento alguno respecto a por qué no se concede a la actora el derecho a la información.

En cuanto al numeral 4) el Tribunal entendió que la Administración denegó la solicitud de la promotora de participar en el Proyecto BAMBU, así como en todo ámbito de negociación, en el entendido de que no se trata de la “*organización más representativa*”. Más allá de cual 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*”.

La necesidad de designar a la “*organización más representativa*” se vincula únicamente a la instancia de suscripción de un convenio colectivo con efecto erga omnes. En cambio, para cualquier otra instancia de negociación colectiva, toda organización representativa de trabajadores está legitimada para participar, por lo que resulta ilegítimo el acto encausado en cuanto no reconoce este derecho a la accionante.

III) El 4 de junio de 2018 (fs. 132-135) compareció APROM-UTE a solicitar se intimara a UTE el cumplimiento de la sentencia No. 508/2016. Expresó que, habiéndose cumplido todas las etapas del proceso anulatorio tramitado en autos el 18 de agosto de 2016 recayó sentencia No. 508/2016, por la que dispuso la anulación de las referidas disposiciones del acto administrativo impugnado. El 17 de octubre de 2016, UTE fue notificado del referido acto jurisdiccional y el 18 de octubre de 2016, se notificó al tercero coadyuvante con la Administración (AUTE), y ambos han adoptado medidas de franco desconocimiento con lo establecido en la sentencia.

A nivel de la Administración, se está negociando un convenio colectivo que abarca el sector de funcionarios representados por APROM-UTE, en donde las resoluciones que convocan al referido ámbito de negociación han excluido a APROM-UTE.

También ha sido excluida de las diversas comisiones que funcionan en el organismo, en donde hay representación sindical.

El 8 de junio de 2017 por resolución No.17-1245 el Directorio de UTE, en franco desconocimiento de la sentencia de la Corporación, condicionó la participación de APROM-UTE en la negociación colectiva, a que se establezca un acuerdo entre las organizaciones sindicales a efectos de la designación de la organización más representativa y, en caso de que no haya acuerdo entre las organizaciones, se señaló que la negociación se llevaría adelante con la más representativa.

Ante las evasivas del Directorio de UTE en el cumplimiento de la sentencia, infructuosamente se intentó abrir un ámbito de negociación en la Dirección Nacional del Trabajo.

El 7 de diciembre de 2017 mediante la resolución No. 17-3046 el Directorio de UTE, reiteró que se estaba negociando exclusivamente con AUTE y se comprometió a remitir periódicamente información sobre el estado de las negociaciones con AUTE.

IV) Por decreto No. 4269/2018, de 8 de junio de 2018, se intimó a la parte demandada con plazo de diez días el cumplimiento de la sentencia No. 508/2016 (fs. 137), lo que se efectivizó el 16 de agosto de 2018 (fs. 143-144).

V) La Administración se presentó a acreditar el cumplimiento de la sentencia, adjuntando las resoluciones Nos. 16-2636 y

17-1245 de 10 de noviembre de 2016, y de 8 de junio de 2017 respectivamente, Notas No. 84036 al Presidente de la Agrupación de Funcionarios de UTE, Nos. 84037 y 84158 a la Asociación de Profesionales y Mandos medios de UTE, con la respuesta de ambos sindicatos, No. 84213 al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

El Ente se opone a la aplicación de astreintes y a la remisión de las actuaciones a la justicia penal, en virtud que el Tribunal tiene potestades para entender exclusivamente en la fase de conocimiento en los procesos bajo su competencia, pero no tiene potestades para ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado. Por lo tanto no está habilitado a imponer astreintes para el cumplimiento de la sentencia anulatoria, ya que dichas conminaciones son propias de la actividad de ejecución de sentencias.

También se opone al monto de las astreintes solicitadas “*no inferiores a 100 UR hasta tanto se proceda al efectivo cumplimiento de la sentencia*”. Por aplicación supletoria del Código General del Proceso, en el caso de aplicarse astreintes, éstas no podrían efectivizarse por un plazo mayor a cuarenta y cinco días, por lo que es imposible admitir lo solicitado por el actor.

En cuanto a la remisión de las actuaciones a la justicia penal, sin siquiera fundamentarlo debidamente, corresponde desamparar tal petición. El Tribunal no formula denuncias penales, por lo que deberían ser realizadas por el interesado.

En referencia al cumplimiento de la sentencia No. 508/2016 expresa que se han dictado por parte del Organismo resoluciones para ordenar su cumplimiento. También se dirigieron notas a ambas agrupaciones

gremiales y sus respuestas demuestran que no existe un consenso entre ambas, lo que deriva en una situación de difícil solución para UTE.

Se envió una consulta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en pro de gestionar las instancias necesarias para el cabal cumplimiento del fallo. Hasta la fecha dicho Ministerio no ha formulado una respuesta (fs.159-176).

VI) Por decreto No. 88/2019, de 1° de febrero de 2019, se le confirió vista a la actora de lo manifestado por la demandada (fs. 178), la que se contestó al tenor del escrito agregado de fs. 199-202.

En tal sentido, APROM-UTE, entendió que de las notas y resoluciones agregadas surge con claridad que el Directorio de UTE, lejos de cumplir la sentencia en cuestión, le solicitó a AUTE su opinión en relación a que APROM-UTE participara en las negociaciones colectivas, siendo notoria la posición de dicho gremio al respecto.

En la sentencia No. 508/2016 no se expresa que debe haber un consentimiento de AUTE para la participación de APROM-UTE en las negociaciones colectivas.

El 9 de junio de 2017 APROM planteó el desconocimiento por parte de UTE de la sentencia No. 508/2016 ante la DINATRA, MTSS por lo que el 27 de setiembre de ese mismo año se celebró audiencia ante tal Dirección en la que UTE señaló que para el cumplimiento de la sentencia que hoy se pretende que se cumpla, esperaba una respuesta de APROM acerca de su voluntad de participar junto a AUTE en las negociaciones colectivas. En la cláusula 4ta. de dicha acta surge que APROM respondió afirmativamente (a pesar de entender que ello no era requisito para el

cumplimiento de la sentencia). De todos modos, la actitud de UTE respecto a las negociaciones colectivas se mantuvo incambiada.

Con la resolución No. R 18-2777 el Directorio aprobó las Actas de Reunión de 4, 9 y 22 de octubre de 2018, consideradas al Nivel 1 de Negociación UTE-AUTE. Es decir, siguió adelante con las negociaciones con AUTE a pesar de la advertencia de uno de los Directores, sin darle participación a APROM, lo que indica que el resto del Directorio no está dispuesto a cumplir con la sentencia (fs.199-202).

VII) Por decreto No. 1682/2019, de 20 de marzo de 2019, se citó para resolución, la que se acordó en legal y oportuna forma (fs.207).

### **CONSIDERANDO :**

I) Conforme surge de los resultandos, la accionante el 4 de junio de 2018, solicitó al Tribunal que intime a UTE, el cumplimiento de la sentencia No. 508/2016 de 18 de agosto de 2016. Dicha intimación fue efectivizada el 16 de agosto de 2018 (fs.143). Posteriormente solicita que se apliquen astreintes a la Administración demandada y se remita testimonio de las actuaciones a la justicia penal (fs. 152-153), lo que motiva estas actuaciones

II) El Tribunal considera que procede, en esta instancia reiterar la intimación al cumplimiento de la sentencia No. 508/2016, haciendo hincapié en que la Administración debe abstenerse de realizar actos contrarios a su dispositivo.

Se observa que UTE ha agregado resoluciones y notas sobre el tema, tratando de dar cumplimiento a dicha sentencia. También se resolvió proporcionar a la parte actora toda la información requerida que encuadre

en los términos y condiciones de la Ley No. 18.566. Solicitó a ambas organizaciones sindicales que manifiesten si existe acuerdo entre estas para participar en la negociación colectiva pertinente.

También se ofició el 4 de octubre de 2017 al MTSS a los efectos de que se expida sobre el tema, remitiendo documentación. Ello nos permite concluir, sin hesitaciones, que el pronunciamiento anulatorio no fue cumplido por la demandada, en su cabalidad, a la luz del contenido de las resoluciones expresadas. Nótese que el oficio al MTSS es de 4 de octubre de 2017, el cual se debió reiterar si hubiera sido necesario (fs. 169).

En la resolución No. 16-2636 de 10 de noviembre de 2016, UTE dispuso en el numeral 2° que “*dese cumplimiento a la referida sentencia, debiendo la Gerencia Asesoría Técnico Jurídica elevar el informe del Comité de Cambios Normativos y Jurisprudenciales en plazo suficiente para ser considerado en la Sesión de Directorio prevista para el próximo 24 de noviembre*”. No se observa en autos que se haya cumplido con ese informe solicitado (fs. 159-160).

III) Las voliciones señaladas constituyen un apartamiento de la sentencia dictada por esta Corporación. En efecto, al recaer sentencia anulatoria, correspondía que la Administración dirigiera su conducta citando a negociar colectivamente a ambas organizaciones representativas involucradas.

Sostiene CAJARVILLE que la anulación de un acto, descripta por sus consecuencias jurídicas, consiste en la supresión definitiva de sus efectos con retroactividad al momento de su perfeccionamiento. Para ello, corresponde restituir en el presente una situación idéntica a la que habría existido si el acto anulado nunca se hubiera dictado. La retroactividad de



los efectos de la anulación sólo puede consistir en el restablecimiento en el presente de la situación existente antes de la emanación del acto anulado, de manera que la situación venga a ser, jurídica y materialmente, al presente, a partir de la anulación, tal como si aquel no hubiera existido (CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “Sobre Derecho Administrativo”, FCU, 3ª Edición, 2012, pág. 641).

En este sentido, expresó la Sede con anterioridad: “...*la Administración cumple con otorgar al litigante ganancioso “una situación análoga o que se aproxime lo más posible a aquella de la que fue privado”* (Sentencia No. 1050/1992).

El Tribunal ha manifestado que: “...*el cumplimiento de la sentencia en cuanto a los efectos que acarrea la anulación del acto impugnado, impone a la Administración la carga de dictar un nuevo acto que, éste sí, se ajuste a las pautas de legitimidad establecidas por el Tribunal. Ello no implica que siempre el dictado del acto debido se traduzca en el restablecimiento de la situación precedente a su emisión en idénticas circunstancias a las existentes en aquel momento”* (sentencias No. 246/2009 y 585/2014).

Puede ocurrir como lo ha afirmado la doctrina, que la reparación del agravio inferido por el acto se logre íntegramente con su solo dictado o que, en cambio, sea necesario que la Administración dicte uno o más actos expresos u ordene medidas de contenido material a fin de cumplir el fallo jurisdiccional. (DELPIAZZO, Carlos E.: “Responsabilidad del estado y tutela jurisdiccional efectiva” en AA.VV.: “Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Mariano R. BRITO”, FCU, 1ª Edición, 2008, pág. 991).

En la emergencia, era necesaria la adopción de medidas conducentes al fin al que la Administración se encontraba ligada jurídicamente por el fallo anulatorio.

Es legítimo el derecho que tiene APROM de participar en las instancias de negociación colectiva con las autoridades de UTE, en tanto es por demás razonable que sus miembros no se sientan representados por otra organización.

La necesidad de designar a la organización más representativa, se vincula únicamente a la instancia de suscripción de un convenio colectivo con efecto erga omnes.

Pero para otra instancia de negociación colectiva, toda organización representativa de trabajadores está legitimada a participar, por lo que resulta ilegítimo no reconocerle ese derecho a APROM.

IV) Ello permite concluir a este Tribunal que, es pertinente proceder a reiterar la intimación al cumplimiento de la sentencia No. 508/2018 y que corresponde hacer especial mención a que la Administración debe abstenerse de realizar actos contrarios a su dispositivo.

La Sede considera que si bien es procedente la intimación al cumplimiento de la sentencia (lo que conlleva necesariamente a la abstención de los actos que se opongan a lo allí mandado), no es compatible el contenido que pretende adjudicarle la actora.

En cuanto a la petición de la formulación de denuncia penal se considera que la escasa fundamentación con que el demandante presenta tal solicitud, se entiende que el Tribunal no tiene potestad para ello, sin

perjuicio que lo realice la parte en forma personal y/o solicitar testimonio o remisión de estos autos bajo su costo.

Por los fundamentos expuestos, lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto-Ley No. 15.524, el Tribunal

**RESUELVE :**

*Intímese por segunda vez a la demandada al cumplimiento de la sentencia No. 508/2016.*

*A tal efecto, se indica que corresponde abstenerse de realizar actos contrarios a su dispositivo.*

*Desestímase la fijación de astreintes como la remisión del expediente a la justicia penal.*

*Sin sanción procesal específica.*

*Notifíquese a domicilio.*

Dr. Corujo, Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Echeveste (d.), Dr. Vázquez Cruz (r.)  
Dr. Marquisio (Sec. Letrado).

Dr. Corujo *Y POR LOS SIGUIENTES FUNDAMENTOS: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es, por naturaleza, un órgano jurisdiccional a quien le compete juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, esto es, la jurisdicción ejercida.*

*Este extremo constituye una de las funciones esenciales que el Órgano debe desempeñar en el ejercicio de su potestad jurisdiccional mediante el cumplimiento forzoso de sus decisiones anulatorias*

*Si la Administración no cumple la sentencia y la Corporación diseña el hirsuto camino jurídico para que se dé cumplimiento – comenzando con la intimación como se realizó en este caso, reiterándose la misma con un perfil inocuo porque se agota en sí- y no se da cumplimiento y no se constriñe se asume la negación, esto es, la ausencia o el desistimiento de poner en funcionamiento los medios de constricción que hacen al funcionamiento del ordenamiento jurídico nacional.*

*Si se incumple con la minuciosa indicación de cómo cumplir la sentencia, corresponde en este caso y a mí entender, avocarse a la imposición de astreintes u otro medio eficaz para ejecutarla.*

*Ello conduce a un antagonismo irreductible: en un Estado de Derecho las sentencias se acatan o de lo contrario se incumple por el Estado uruguayo con la obligación de la tutela jurisdiccional efectiva y su debida protección (art. 25 del Pacto de San José de Costa Rica).*

*La gravedad de la hora es tan dramática como la responsabilidad que atañe al Colegiado como al propio Estado: es un órgano jurisdiccional pleno o no lo es.*

*Y esta Corporación no puede negarse a sí misma. Como ha señalado la más calificada doctrina (Profesores Delpiazzo, Rotondo, Durán Martínez, entre otros) debe acudirse a lo dispuesto en normas procesales generales porque de lo contrario este cuerpo pluripersonal es quien desiste de aplicar medidas coactivas de ejecución. En suma, de su propio imperativo sometiendo al justiciable a un inadmisibile peregrinaje.*

*Un incumplimiento que se añade – en otro estadio- al de satisfacer la doble instancia (art. 8 literal h del Pacto de San José de Costa Rica) que expone a la Estado a un señalamiento internacional en su contra.*

*Nada obsta en el presente caso a que la parte actora acuda ante los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial a ejercitar su acción reparatoria.*

*Los límites que impone el principio dispositivo impiden la consideración de la condena en costas (sentencia número 623/2012 de esta Corporación) u otras que la parte estime convenientes y ajustadas al marco legal vigente.*

*La sentencia anulatoria tiene una naturaleza – además de declarativa y constitutiva- de sentencia de condena y este Órgano no puede negarse a sí mismo sin incurrir en la disolución inadmisibile de la médula de su función en grave desmedro del Estado de Derecho.*

*Por tanto se estará a la solicitud de la parte actora pero la ejecución de sentencia – si bien ha sido problemática- todo occidente y se transita por el tímido sendero de la jurisprudencia francesa- es una cuestión extrema, radical y de urgente aplicación.*

*Discordia Dr. Echeveste. DISCORDE: Por cuanto considero que corresponde acoger la solicitud de la actora tendiente a la aplicación de conminaciones económicas a la Administración demandada, en tanto estimo que ésta no ha dado correcto y pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria dictada por el Tribunal en estos obrados.*

*La actora solicita, a fs. 202 infolios: a) la aplicación de astreintes a la parte demanda, por un monto no inferior a 100 U.R. diarias hasta tanto se disponga el cumplimiento de la sentencia anulatoria; y b) la remisión de*

*los antecedentes a la justicia penal en virtud del manifiesto desconocimiento de la sentencia del Tribunal.*

*A mi juicio, por los fundamentos que pasan a exponerse, resulta de recibo el primer planteo, pero no el segundo de ellos, razón que me lleva a discrepar con el criterio adoptado por la mayoría del Tribunal.*

*i) Emerge de obrados que, por Sentencia N° 508/2016 de fecha 18 de junio de 2016, el Cuerpo anuló los numerales 3 y 4 de la Resolución R 12-1538 del Directorio de UTE, de fecha 4 de octubre de 2012, mediante los cuales se dispuso en numeral 3°: “3°.- Establecer que el acceso a la información pública que soliciten se gestionará en el marco de lo regulado por la Ley N° 18.381 y su Decreto Reglamentario, así como lo dispuesto por RR 10.519 de 26 de abril de 2010 y 11-1223 de 2 de setiembre de 2011”; y en tanto, el numeral 4° del acto encausado resolvió: “4°.- En el marco de las normas sobre negociación colectiva y en aplicación de los criterios legales mencionados precedentemente, la Administración determina que la organización más representativa es AUTE, la que será quien participe en los correspondientes ámbitos de negociación colectiva, incluyendo el proyecto BAMBÚ”.*

*La Corporación acogió la demanda de nulidad en el entendido de la Ilegitimidad del numeral 3° de la resolución impugnada, en tanto no concede el acceso a la información mediante el régimen previsto en la Ley N° 18.508; la Ilegitimidad del numeral 4° de la resolución impugnada, en tanto se impide la participación de la actora en todo proceso de negociación colectiva; y la legitimidad del reclamo de la actora en cuanto a que le sea reconocido su derecho a participar en las instancias de negociación colectiva con las autoridades de UTE, en tanto es por demás*

*razonable que sus miembros no se sientan representados por la otra organización.*

*ii) En atención al dictado de la sentencia de marras, la Administración procedió a mantener reuniones con ambos gremios de trabajadores; y dictó algunas resoluciones al respecto.*

*En tal sentido, surge agregado por la demandada que, por Resolución N° R 17-1245 de fecha 8 de junio de 2017, el Directorio de UTE dispuso: 1°) Establecer que se proporcionará a la Asociación de Profesionales y Mandos Medios de UTE – APROM toda la información requerida que encuadre en los términos y condiciones de lo establecido en las normas legales mencionadas en los fundamentos de esta Resolución, en iguales condiciones que se le debe proporcionar a la Agrupación de Funcionarios de UTE (AUTE); 2°) Establecer que a efectos de dar cumplimiento a los dispuesto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley 18.566 se solicitara a ambas organizaciones sindicales que manifiesten si existe acuerdo entre las mismas para participar en la negociación colectiva pertinente, debiéndose elevar nuevamente las presentes actuaciones con la información recabada a efectos de adoptar Resolución; (fs. 163 infolios.).*

*Emerge asimismo de las actuaciones que con fecha 23 de junio de 2017 UTE envió notas a la Agrupación de Funcionarios de UTE, y a la Asociación de Profesionales y Mandos Medios de UTE – APROM con copia de la citada resolución (fs. 164 y 165 respectivamente); luciendo a fs. 166 y 167, y 171 las respuestas de los citados gremios.*

*Por último, con fecha 4 de octubre de 2017, UTE sometió a consulta del MTSS el cumplimiento de la Sentencia del TCA N° 508/2016.*

*iii) Ahora bien. Existen algunos aspectos que indican que no fue correctamente atendida por la Administración a la hora de dar cumplimiento a la sentencia dictada por este Tribunal.*

*Entre ellos, me refiero al hecho de que UTE en oportunidad de realizarse una audiencia el 27 de setiembre de 2017, en la DINATRA a solicitud de APROM, manifiesta, en el numeral tercero del acta labrada en la referida audiencia, respecto a la negociación y celebración de convenios colectivos, manifiesta que está a la espera de que APROM responda acerca de su voluntad de participar junto a AUTE en las negociaciones colectivas pertinentes, pero nada dice respecto a cual es sobre la misma cuestión la postura de AUTE; la que por otra parte emerge de la nota de fecha 22 de agosto de 2017 dirigida a UTE por este último gremio (fs. 171), y la que por ende ya estaba en conocimiento de UTE al momento de celebrarse la instancia de la DINATRA, lo que refleja claramente un trato desigual entre ambas organizaciones gremiales.*

*A su vez, tampoco se aprecia el cumplimiento de la sentencia de marras, un trato igualitario y el correcto accionar de la demandada, en permitir participar a APROM, en las instancias de negociación colectiva con las autoridades de UTE, ya que emerge a fs. 184 infolios el ACTA 18315 del 9 de agosto de 2018, donde el Presidente del ente demandado “propone, y así acuerda, encomendar a los negociadores por UTE Nivel 1 plantear a AUTE la disposición de esta Administración de reanudar las negociaciones,”; y a fs. 185 infolios surge la R 18-2777 donde le Directorio de UTE resuelve con fecha 25 de octubre de 2018, “Aprobar las Actas de Reunión de 4,9 y 22 de octubre de 2018 consideradas al Nivel*



*1 UTE – AUTE, a tenor de los respectivos textos que lucen agregados a esta”.*

*De estas últimas actuaciones se desprende, sin lugar a dos interpretaciones, la inexistente convocatoria y participación de los ámbitos de negociación de APROM, lo que a todas luces es contrario a la sentencia de autos.*

*En tal sentido, señala GIORGI que “La sentencia que acoge la demanda anulando el acto administrativo (...) es una sentencia constitutiva. El Tribunal no se limita aquí a comprobar la antijuridicidad de la decisión administrativa atacada, es decir a un pronunciamiento puramente declarativo, sino que procede a su anulación extinguiendo con carácter retroactivo la situación jurídica originada por aquél” (Cfme. GIORGI, Héctor, El Contencioso Administrativo de Anulación, Montevideo, 1958, pág. 286).*

*La referida extinción con carácter retroactivo supone que corresponde repristinar la situación al estado anterior al dictado del acto anulado. Y ello, en el caso, implicaba hacer participar a APROM de los ámbitos y con la potestad decisoria pertinente. Por ende, anulado el acto, la accionante tiene derecho a participar en las instancias de negociación colectiva con las autoridades de UTE.*

*En consecuencia, estimo que la Administración demandada no ha dado correcto y pleno cumplimiento a la Sentencia del TCA N° 508/2016.*

*iv) En función del anotado incumplimiento (cumplimiento defectuoso o inexacto) de la Administración a la sentencia de obrados, y puesto que ya se procedió por el Tribunal a intimar jurisdiccionalmente el cumplimiento de dicho fallo (fs. 144 infolios), entiendo que corresponde*

*pasar al siguiente paso, consistente en aplicar conminaciones económicas a la Administración demandada, hasta tanto ésta acredite el correcto y pleno cumplimiento de la sentencia.*

*Lo propuesto supone apartarse del criterio habitualmente sostenido por la jurisprudencia de la Corporación, la que en anteriores ocasiones, con integración totalmente diversa a la actual, se ha pronunciado en contra de la posibilidad de que el Cuerpo aplique tales conminaciones (véase al respecto las Sentencias N° 636/1990 y 136/1991).*

*A mi juicio, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encuentra legalmente facultado a imponer astreintes a los organismos del Estado, cuando éstos no cumplen con las sentencias dictadas por el Cuerpo.*

*Cabe recordar, a este respecto, que la función jurisdiccional no se limita a juzgar, sino que incluye también la de hacer ejecutar lo juzgado (vide: art. 6° de la Ley 15.750, aplicable al TCA en virtud de lo dispuesto en los arts. 1° y 2° de dicha ley). En ese sentido, sostiene CAJARVILLE: “Si la entidad estatal alcanzada por el efecto formal de la sentencia no adecua su comportamiento posterior a su contenido, es potestad inherente a la función jurisdiccional ‘hacer ejecutar lo juzgado’”; agrega luego que la Constitución no define la función jurisdiccional, pero de su contexto resulta que ella no se agota en el dictado de aquel acto jurídico que resuelve imperativamente un conflicto de pretensiones (Cfme. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Mariano R. Brito, FCU, Montevideo, 2008, pág. 931).*

*Agregan sobre el punto TOBÍA, PATRITTI y GÓMEZ LEIZA: “Sin perjuicio de anotarse, que los Arts. 39 y 43 del Decreto-Ley No. 15.524, habilitan al Tribunal de lo Contencioso Administrativo a disponer de las facultades necesarias para asegurar el más rápido y correcto desarrollo del procedimiento (sin diferenciar la etapa de juzgamiento de la legalidad del acto administrativo y la de ejecución propiamente dicha); así como para hacer ejecutar sus decretos y resoluciones, y para practicar o hacer practicar los actos que dicte, podrá requerir el Tribunal de las demás autoridades el concurso de la fuerza pública que de ellas dependa o de los otros medios conducentes de que dispongan” (Cfme. TOBÍA FERNÁNDEZ, Juan Pedro, PATRITTI ISASI, Marcelo y GÓMEZ LEIZA, José, “Panorama institucional actual del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del Uruguay”, en *Doctrina y Jurisprudencia CADE*, Tomo XXX, 2015, pág. 107).*

*Entiendo que la anotada potestad del TCA para hacer ejecutar sus sentencias no entra en contradicción con lo previsto en el art. 310 de la Constitución, conforme con el cual “El Tribunal se limitará a apreciar el acto en sí mismo, confirmándolo o anulándolo, sin reformarlo”.*

*Tal como anota RUOCCO: “No se trata de que el Tribunal sustituya al poder administrador dictando el acto debido; por el contrario, se trata de que adopte los medios tendientes a provocar la ejecución de su sentencia por parte de la Administración” (Cfme. RUOCCO, Graciela, “Proyección del principio de la tutela jurisdiccional efectiva sobre la ejecución de la sentencia estimatoria en el proceso de anulación de actos administrativos”, en *Estudios de Derecho Administrativo*, N° 14, La Ley Uruguay, Montevideo, 2016, pág. 444).*

v) Y bien; para llevar adelante dicha ejecución, en caso de reticencia de la Administración, estimo apropiado y conforme al ordenamiento jurídico la aplicación de astreintes.

Este instituto está previsto en el art. 374 del CGP –en la redacción dada por la Ley 19.090-, que admite la imposición de estas conminaciones, “cualquiera sea el sujeto a quien se impongan las mismas”. Esto es, a diferencia del régimen regulado en el Decreto Ley 14.978 y art. 374 de la Ley 16.170, aquí no se exceptúa la aplicación de las astreintes en los “procesos en que sean parte las personas jurídicas de derecho público”.

En otros términos, es posible en el régimen del CGP la imposición de conminaciones económicas contra el Estado (en sentido amplio).

En atención a que el Decreto Ley 15.524 y el CPC no regularon el punto, considero que cabe aplicar en vía de integración analógica la solución prevista en el referido art. 374 del CGP, permitiendo que el TCA imponga conminaciones económicas a la Administración cuando ésta no cumple con sus fallos.

Respecto de la aplicación de las normas del CGP por vía analógica se ha expedido el Tribunal en recientes sentencias, entre ellas la N° 543/2015, en la que sostuvo que en tanto el punto objeto de diferendo (agregación como prueba documental de una fotocopia simple) no se encontraba regulado por las normas procesales con inicial vocación aplicativa, resultaba de aplicación la norma de reenvío contenida en el art. 104 del Decreto Ley 15.524.

En dicha oportunidad, se señaló por la Sede: “En efecto, al no contener disposiciones expresas que regulen el supuesto de hecho ventilado, deviene puntualmente aplicable la solución consagrada en el

*C.G.P. que corresponde considerar como una ley que rige la materia, concordante y complementaria (aunque no sea modificativa sino derogatoria del C.P.C. con excepción para este proceso. En doctrina, sobre el punto véase SOBA BRACESCO, Ignacio M.: “La prueba pericial y el informe del asesor de parte en el proceso contencioso administrativo de anulación” págs. 112 y 113; BUSCHIAZZO FIGARES, Elisa: “-Plazos procesales-Reflexiones teóricas a partir del estudio de algunos problemas prácticos”, págs. 26 a 28; ambos aportes doctrinarios en AA.VV. “XVI Jornadas Nacionales de Derecho Procesal”, Paysandú-Uruguay, Mastergraf, 2013; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto: “Medidas cautelares en el contencioso administrativo de anulación uruguayo” en AA.VV. “Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO”, FCU, 1ª Edición, 2011, págs. 762 a 766.; BAROFFIO, Alberto: “Garantías del administrado en el proceso contencioso administrativo de anulación” en Revista de Derecho y Tribunales No. 11, Amalio M. Fernández, 2009, págs. 126 a 129; para la aplicación del C.G.P. por el TCA véase: SÁNCHEZ CARNELLI, Lorenzo: “El Código General del Proceso en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo” en Revista de Derecho Público, FCU, Año 9, Número 18, 2000, págs.113 a 123).*

*El Tribunal, por otra parte, ha considerado que el C.G.P. resulta aplicable en el proceso contencioso administrativo de anulación, en forma supletoria y atendiendo a las características de aquél, admitiéndose la aplicación del C.G.P. mediante variada fundamentación: por analogía (Sentencia No. 4/2012), a través de la norma de integración -ex art. 104 del Decreto-Ley 15.524- (Sentencias Nos. 612/2006 y 682/1999, 807/1998,*

*entre otras)” (Cfme. Sentencia N° 543/2015; en igual sentido: Sentencia N° 713/2016).*

*Por lo dicho, y en el entendido de que el supuesto en tela de juicio no se encuentra regulado por la normativa del Decreto Ley 15.524 ni por el C.P.C., estimo que corresponde pues acudir en forma supletoria al régimen previsto por el C.G.P., concretamente, el art. 374 de dicho Código.*

*Respecto a la ejecución de las sentencias del TCA y la posibilidad de aplicación de astreintes por parte de este Tribunal, me remito asimismo a los fundamentos esgrimidos por los Prof. Juan Pablo CAJARVILLE, Augusto DURÁN MARTÍNEZ y Graciela RUOCCO en sus exhaustivos estudios sobre esta temática (véase: CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Incumplimiento de sentencias y responsabilidad estatal”, en Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Mariano R. Brito, FCU, Montevideo, 2008; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, “Ejecución de la sentencia anulatoria. Una mirada al Derecho comparado con la preocupación por el contencioso administrativo uruguayo”, en Estudios de Derecho Público, Volumen II, AMF, Montevideo, 2008; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, Contencioso Administrativo, FCU, Montevideo, 2015; RUOCCO, Graciela, “Proyección del principio de la tutela jurisdiccional efectiva sobre la ejecución de la sentencia estimatoria en el proceso de anulación de actos administrativos”, en Estudios de Derecho Administrativo, N° 14, La Ley Uruguay, Montevideo, 2016).*

*vi) Por último, en cuanto a la solicitud de que el Tribunal formule denuncia penal contra las autoridades de la demandada, entiendo que no existe mérito para formular dicha denuncia, por cuanto considero que las*

*autoridades de UTE no incurrieron en desacato, ni en omisión contumacial de los deberes del cargo, ni en abuso de funciones, ya que intentaron dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal, por más que la forma de cumplirla no haya sido, a mi juicio, plenamente correcta.*

*No se vislumbra, en tal sentido, la existencia de elementos de juicio que puedan llevar a pensar en la posible comisión de algún delito, por lo que no se estima de recibo la petición formulada a tal efecto.*

*vii) En definitiva, por lo expuesto, me pronuncio por: acoger la solicitud de imposición de conminaciones económicas a la Administración demandada, hasta tanto ésta acredite haber dado correcto y pleno cumplimiento de la sentencia y por desestimar la solicitud de formulación de denuncia penal.*