

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 13 de octubre de 2016.

No. 607

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "RICCARDI MICHELINI, ADRIANA con PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Acción de nulidad" (Ficha No. 408/2013).

RESULTANDO:

I) Que con fecha 27/6/2013, a fs. 4, compareció la actora promoviendo demanda de nulidad contra la Resolución N° 134, Acta 027, dictada por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) con fecha 25 de setiembre de 2012, por la cual: se creó la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos, “la cual fusionará las actuales Asesoría Técnica y Gerencia Planificación Regulatoria e Investigación, cuya estructura y cometidos figuran en Anexo I” (Numeral 1°); se asignaron funciones a distintos funcionarios dentro de la nueva Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos (Numerales 2°, 3°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9°), entre los cuales, fueron asignadas a la accionante las funciones de Coordinadora Adjunta a dicha Gerencia, especializada en Asuntos Económicos, de acuerdo al Anexo III (Numeral 3°); se dispuso que el Área de Defensa de la Competencia pase a integrar la Gerencia creada por este acto (Numeral 4°); se estableció que las asignaciones de funciones detalladas en este acto tienen carácter provisorio (Numeral 10°); se determinó que la integración de la presente Gerencia no lesionará en modo alguno el grado de especialización en materia jurídica, trayectoria y

motivación que los profesionales presenten a la fecha en virtud de las tareas que venían desarrollando en la Unidad (Numeral 11°).

En su demanda, la actora narró primeramente sus antecedentes funcionales dentro de la URSEC, señalando que fue designada por Resolución del Poder Ejecutivo N° 804/09 de fecha 16 de febrero de 2009 en la función de Gerente de División, Esc. “A” Grado 15 Serie Profesional, unidad organizativa Planificación Regulatoria e Investigación, estableciéndose allí el grado, serie y remuneración correspondiente, habiendo tomado posesión de la función el 10 de marzo de 2009.

Indicó que el Tribunal de Evaluación conformado en la URSEC de acuerdo a lo previsto en el Decreto N° 579/009, luego de evaluar a la accionante dispuso por unanimidad recomendar su presupuestación en un cargo de idéntico escalafón, serie y grado que la función contratada de la que era titular, elevando las actuaciones al jerarca con proyecto de resolución. En este marco, el proyecto de resolución ingresó al Acuerdo de Ministros. No obstante, fue retirado por el Sr. Secretario de Presidencia de la República el 22 de setiembre de 2010, a pedido expreso del nuevo Presidente de la Comisión de URSEC, Ing. Gabriel LOMBIDE, que había asumido funciones el 6 de setiembre de 2010.

Señaló que, en ocasión de ser recibidos por la Comisión de URSEC quienes estaban en igual situación que la compareciente, se les informó que no seguirían las gestiones de presupuestación y que se había solicitado a Secretaría de Presidencia y a la ONSC una alternativa para tener flexibilidad, respecto a la provisión de esos cargos en URSEC. El agravio causado motivó la interposición del recurso de revocación y posterior

acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la que se encuentra en trámite (Ficha N° 788/2011).

Expresó que posteriormente, por Resolución del Poder Ejecutivo de fecha 19 de diciembre de 2011, invocando la aplicación del art. 38 de la Ley 18.719, se la designó por vía de regularización en un cargo presupuestado de Profesional III, Escalafón A Grado 12 Serie Profesional, acto que fue recurrido parcialmente en tanto fue aplicada aquella norma legal con lesión a su derecho, derivada de que la fecha de aplicación resultó en su presupuestación en grado inferior al que hubiera correspondido de considerarse la efectiva fecha de vigencia de la norma. Al desestimarse el recurso de revocación, presentó la respectiva acción anulatoria, la que también se encuentra en trámite.

Indicó que mediante la resolución de URSEC aquí impugnada se creó la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos, fusionando la Asesoría Técnica y la Gerencia Planificación Regulatoria e Investigación, y asignándole a la actora las funciones de Coordinadora Adjunta a dicha Gerencia, Especializada en Asuntos Económicos. En el Organigrama de la Gerencia creada (Anexo I), no figura el Área de trabajo que se le asigna a la compareciente, ni tampoco se explican los cometidos previstos, cuando en el mismo Anexo I se detallan los de la nueva Gerencia.

Apuntó que en las funciones del puesto de trabajo “Adjunto a la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos Especializado en materia Económica” (no ya “Coordinadora”) del Anexo III de la misma resolución, se establece que dicho puesto de trabajo reporta al Gerente de Asuntos Jurídicos y Económicos, por lo que resulta clara la desjerarquización que la lesiona, ya que pasó de Gerente de División a reportar a otra Gerente de

igual jerarquía que la de la función para la que fue oportunamente designada por el Poder Ejecutivo, luego de ganar el concurso previsto legalmente y ejercer la función con desempeño excelente desde la toma de posesión.

Sostuvo que esta “reestructura” de la URSEC, realizada por un órgano no competente para modificar un Decreto del Poder Ejecutivo (42/2008), incumple además las previsiones legales vigentes para la Reformulación de Estructuras Organizativas en la Administración Central (art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719).

Por otra parte, manifestó que el acceso a los cargos y funciones de la estructura de URSEC debe realizarse por concurso de méritos o de oposición y méritos, lo que no se está cumpliendo en el caso, que crea la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos, asignando funciones a diversos funcionarios.

Señaló que, en su caso, se le asigna una función de menor jerarquía a la que accedió por concurso público abierto, con una denominación que no coincide con ninguna de las categorías previstas en la norma vigente, que aprobó la estructura de la URSEC.

Adujo que la decisión adoptada carece de fundamentos y coloca a la actora en una posición de vulnerabilidad como funcionaria, dado que además de la lesión por disminución de su categoría laboral, la creación de la nueva función que se le asigna y de la Gerencia en la que debería desarrollarse no se ajustan a Derecho, por cuanto no se ha seguido para crearlas el procedimiento previsto por la normativa vigente, a saber, el art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719.

Anotó que lo expuesto no resulta un hecho aislado en la URSEC, sino que por el contrario, conforma una serie de resoluciones que modifican radicalmente la estructura organizativa aprobada por Decreto N° 42/008, tales como las Resoluciones Nos. 280/11, 374/11, 052/12, 058/12 y 132/12, las que fueron acompañadas de asignaciones de funciones que no se correspondieron con los resultados de los concursos, ya sea por traslados o por asignación de cargos a quienes no aprobaron los concursos respectivos, o por asignación directa sin convocatoria a concurso alguno.

Afirmó que resulta claro el perjuicio ocasionado por la reestructura ilegítima, dado la desjerarquización en su función, el desconocimiento del resultado de un concurso abierto de oposición y méritos aprobado en 2008, el desconocimiento de las calificaciones recaídas sobre su desempeño correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011, trastocando su posicionamiento en el organigrama institucional y colocándola en una situación de inseguridad jurídica, atentando en definitiva contra la estabilidad y derecho a la carrera.

Sostuvo que el acto que dispuso su nueva asignación de funciones (de menor jerarquía a la obtenida por concurso) carece de motivación mínima, atendible, idónea y eficiente. No se expresa absolutamente nada respecto a las razones o motivos de la decisión adoptada. La única razón expresada es la referencia a nuevos cometidos legales, cuando en realidad la ley no ha dispuesto nuevos cometidos para la URSEC, pues lo único que ha cambiado es que la licencia para servicios de TV para abonados requiere actualmente autorización del Poder Ejecutivo, modificación que es absolutamente irrelevante desde el punto de vista del diseño organizacional y no tiene vínculo alguno con los cometidos de la Gerencia de

Planificación Regulatoria e Investigación dispuestos por Decreto N° 42/008, ni con sus funciones como Gerente de la misma, por lo que no constituye motivación sino que es una fórmula general, en este caso falaz, por lo cual no existe motivación válida de clase alguna, deviniendo el acto totalmente ilegítimo.

Agregó que la fundamentación tampoco puede subsanarse recurriendo a los antecedentes del proceso de formación de la voluntad administrativa, ya que las actuaciones respectivas (Expediente 2012/1/00865) están constituidas únicamente por el referido acto administrativo, sin antecedente de clase alguna.

Alegó que se configura en el caso presunción simple a favor de la pretensión de la actora, pues transcurrieron los 30 días a que refiere el inc. 2° del art. 6° de la Ley 15.869 sin que la Administración se haya pronunciado sobre los recursos interpuestos.

Por último, manifestó que en mérito al perjuicio que le infringe el acto encausado, la Administración debió haberle conferido vista previa, hecho que no se verificó, constituyendo eso una violación al debido proceso.

En suma, solicitó la anulación de la resolución impugnada.

II) Conferido traslado del accionamiento, comparecieron con fecha 27/8/2013, a fs. 18, las representantes de la demandada, contestando la demanda incoada, y controvirtiendo las expresiones de la actora.

Señaló la demandada, en primer lugar, que los argumentos invocados por la accionante con relación a su presupuestación no resultan de recibo,

en tanto ello es objeto de los autos identificados como Fichas N° 788/2011 y 40/2013.

Expresó que no resulta de recibo lo invocado por la actora en el sentido de que la ley no ha dispuesto nuevos cometidos para la URSEC, pues sí han existido modificaciones legales que refieren no solo a los cometidos, sino también a la competencia de la URSEC, de acuerdo a las modificaciones introducidas por los arts. 142 y siguientes de la Ley 18.719, que modificaron disposiciones de la Ley 17.296. De la lectura armónica de dichas normas, surge sin hesitación que efectivamente existió una modificación de las competencias de la URSEC, de “la regulación” en actividades en materia de telecomunicaciones y postales, entendiendo por tal la propuesta de normas legales y reglamentarias, a la “regulación técnica” en el ámbito propio del organismo, en ambas materias, confiriéndole a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual, los cometidos relativos al marco regulatorio del sector de telecomunicaciones, tal como lo expresa la ley. Por lo antedicho, resultó necesario adecuar la estructura de la Unidad Reguladora a la nueva legislación imperante, y por ende a los nuevos cometidos de la misma, ya que de otra forma existirían Departamentos y Áreas sin ningún tipo de función.

Adujo que de la lectura del acto encausado surge que no se crean cargos y por tanto no existe designación en cargos, solo refiere a que profesionales que desempeñaban funciones en otras gerencias como abogados y economistas, se reunieron en una sola área, sin que ello implicara modificación alguna de los recursos presupuestales.

Rechazó la invocada falta de motivación de la reestructuración del servicio, ya que no se puede cuestionar la facultad de la Administración de estructurar sus servicios conforme los intereses del organismo para el cumplimiento de sus fines, motivación que está dada además en la propia resolución contra la que se acciona, atendiendo a la expresión de motivos fundados en hechos existentes y en mérito a las modificaciones legales en materia de la competencia y cometidos de la URSEC.

Sostuvo que la reestructuración de los servicios es una actividad legítima y necesaria de todo órgano ejecutivo, por lo que mal puede considerársela irregular desde el punto de vista jurídico formal. Y en este caso en particular, la legitimidad del acto impugnado se fundamenta en la necesidad de otorgar a la Administración los instrumentos esenciales para que pueda dar cumplimiento a su obligación de asegurar el buen funcionamiento del servicio a su cargo.

Señaló luego, con relación a que la reestructura habría sido realizada por un órgano no competente para modificar el Decreto N° 42/008 e incumpliendo las previsiones legales vigentes para la reformulación de estructuras organizativas en la Administración Central (art. 6 de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7 de la Ley 18.719), que la resolución atacada contiene una formulación provisoria de funciones, no crea cargos y por tanto no contraviene norma alguna. No se está ante una designación en un cargo o función contratada, sino ante diversas asignaciones de funciones, con carácter provisorio.

Agregó que no puede considerarse de recibo el cuestionamiento que formula la actora respecto a que la reestructura perjudicó su carrera y remuneración. La funcionaria mantiene su nivel funcional, sea tanto

considerado a nivel de su carrera administrativa, así como de la posición general dentro de la estructura organizativa y retributiva, por lo que es inexistente lesión alguna. Con relación a sus actividades, tiene la tarea de Coordinadora, con todo lo que ello implica: ordenar, disponer, organizar, concertar y planificar las diversas tareas de quienes formarán parte de un proceso con el fin de generar ciertos resultados. No existe una desjerarquización, pues también en la función anterior reportaba al Gerente General. Independientemente de la denominación que se le atribuya a su puesto de trabajo, no existe una disminución en su categoría laboral y en su presupuestación, por lo que no se verifica violación a la carrera administrativa de la actora, jerarquía en el cargo, derecho al ascenso, ni mucho menos a su salario.

Por último, expresó que no correspondía otorgar vista previa, pues la asignación de funciones dispuesta no ocasiona perjuicio ni crea una situación jurídica dañosa para la actora. En este caso, de haberse conferido vista previa a la actora, ello no inhibía a la Administración de su potestad discrecional de organizar sus servicios.

En definitiva, solicitó que no se haga lugar a la demanda impetrada.

III) Abierto el juicio a prueba a fs. 26, las partes produjeron la que se encuentra certificada a fs. 115.

IV) Posteriormente, alegaron las partes de bien probado. La actora lo hizo a fs. 119 y la demandada a fs. 127.

V) Se confirió vista al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, quien produjo el Dictamen N° 151/2015, a fs. 133, solicitando recabar previamente el pronunciamiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

VI) La Comisión Nacional del Servicio Civil se pronunció por Resolución N° 260/2015, a fs. 142, previo asesoramiento de su Oficina de Asuntos Jurídicos y del Área Organización y Gestión del Trabajo, aconsejando la anulación del acto impugnado.

VII) Vueltos los autos al Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, éste produjo el Dictamen N° 628/2015, a fs. 146, en el cual coincidió con lo dictaminado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, aconsejando el acogimiento de la demanda incoada.

VIII) Se llamó para sentencia y giraron los autos a estudio de los Sres. Ministros, quienes acordaron su dictado en forma legal.

CONSIDERANDO:

I) Que en la especie se han acreditado los extremos legales habilitantes requeridos por la normativa vigente (arts. 4 y 9 de la Ley 15.869), para el correcto accionamiento de nulidad.

II) En obrados, se demandó la nulidad de la Resolución N° 134, Acta 027, dictada por la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) con fecha 25 de setiembre de 2012, por la cual: se creó la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos, “la cual fusionará las actuales Asesoría Técnica y Gerencia Planificación Regulatoria e Investigación, cuya estructura y cometidos figuran en Anexo I” (Numeral 1°); se asignaron funciones a distintos funcionarios dentro de la nueva Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos (Números 2°, 3°, 5°, 6°, 7°, 8° y 9°), entre los cuales, fueron asignadas a la accionante las funciones de Coordinadora Adjunta a dicha Gerencia, especializada en Asuntos Económicos, de acuerdo al Anexo III (Numeral 3°); se dispuso que el Área de Defensa de la Competencia pase a integrar la Gerencia creada por este

acto (Numeral 4°); se estableció que las asignaciones de funciones detalladas en este acto tienen carácter provisorio (Numeral 10°); se determinó que la integración de la presente Gerencia no lesionará en modo alguno el grado de especialización en materia jurídica, trayectoria y motivación que los profesionales presenten a la fecha en virtud de las tareas que venían desarrollando en la Unidad (Numeral 11°) (fs. 2 A.A.).

Contra el acto impugnado, notificado a la actora con fecha 8 de octubre de 2012 (fs. 18 A.A.), interpuso ésta el día 18 del mismo mes los correspondientes recursos de revocación y jerárquico (fs. 28 y 29 A.A.).

La denegatoria ficta operó con fecha 13 de mayo de 2013, al transcurrir el plazo de doscientos días sin resolución expresa del último recurso.

Finalmente, la acción de nulidad fue entablada en tiempo y forma con fecha 27 de junio de 2013 (nota de cargo a fs. 13 *infolios*).

III) Los argumentos que sustentan las partes se encuentran explicitados en el capítulo de RESULTANDOS, a los cuales corresponde remitirse “*brevitatis causae*”.

IV) Por Dictamen N° 628/2015, a fs. 146, el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo aconsejó el acogimiento de la demanda incoada.

V) El Tribunal, en decisión adoptada por unanimidad, coincidirá con lo dictaminado por la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo, y procederá a acoger el planteo anulatorio impetrado, en mérito a los fundamentos que se desarrollan en los siguientes numerales.

VI) Incompetencia del órgano para el dictado del acto impugnado. Violación de los requisitos legales establecidos en el art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719.

En forma liminar, resulta prioritario el examen de la cuestión planteada acerca de la competencia de la URSEC para dictar la resolución impugnada, aspecto que fuera planteado por la accionante en su demanda -y que aún de no haber sido alegado igualmente debería ser examinado de oficio, conforme se ha resuelto en diversas oportunidades por la Sede-.

Sostuvo la promotora, en tal sentido, que la reestructura de la URSEC que supone la resolución aquí encausada, ha sido realizada por un órgano no competente para modificar un Decreto del Poder Ejecutivo como lo es el N° 42/2008, incumpliendo las previsiones legales vigentes para la Reformulación de Estructuras Organizativas en la Administración Central, dispuestas por el art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719.

Indicó que la creación de la nueva función que se le asigna y de la Gerencia en la que debería desarrollarse no se ajustan a Derecho, por cuanto no se ha seguido para crearlas el procedimiento previsto por la normativa vigente, a saber, el art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719.

VII) Y bien. A juicio de la Sede, compartiendo lo dictaminado por la Comisión Nacional del Servicio Civil y por el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo, asiste razón a la actora en su planteo, extremo que determinará la anulación de la resolución atacada.

En tal sentido, al momento del dictado del acto impugnado (25 de noviembre de 2012), estaba vigente el art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719, que entrara en vigencia el 5 de enero de 2011 y fuera derogado por Ley 19.355 de fecha 19 de diciembre de 2015.

El referido art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción vigente a la fecha de dictado de la resolución encausada (dada por el art. 7° de la Ley 18.719), disponía lo siguiente:

"ARTICULO 6°.- Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar las reestructuras organizativas y de puestos de trabajo, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 18.508, de 26 de junio de 2008.

El Poder Ejecutivo remitirá a consideración de la Asamblea General las reestructuras de puestos de trabajo, debiendo la misma expedirse en un plazo de cuarenta y cinco días, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entenderán aprobadas.

En ningún caso la reformulación de las reestructuras administrativas y de puestos de trabajo, así como la transformación, supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras, podrán lesionar los derechos de los funcionarios o su carrera administrativa”.

En el presente caso, resulta por demás claro, y de hecho no ha sido controvertido por la Administración demandada, que el acto impugnado supone una reestructura organizativa y de puestos de trabajo, desde que implica la creación de la Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos, la

cual fusiona a las anteriormente existentes Asesoría Técnica y Gerencia Planificación Regulatoria e Investigación, dotándose a aquella de una determinada estructura y cometidos, que figuran en Anexo I de la Resolución; además, la resolución impugnada dispone que el Área de Defensa de la Competencia pase a integrar la Gerencia creada por este acto; y concomitantemente, el acto encausado asigna funciones a distintos funcionarios dentro de la nueva Gerencia de Asuntos Jurídicos y Económicos que se crea por la resolución.

El contenido del acto encausado implica, por ende, una reestructura organizativa y de puestos de trabajo, realizada dentro de una unidad ejecutora perteneciente a la Administración Central. Y ello tiene por consecuencia que, para que dicha reestructura fuera legítima, debía seguirse el procedimiento previsto en el citado art. 6° de la Ley 17.930, en la redacción dada por el art. 7° de la Ley 18.719, el cual implicaba: aprobación de la reestructura por el Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y de la Contaduría General de la Nación; remisión de la reestructura aprobada por el Poder Ejecutivo a consideración de la Asamblea General; plazo de cuarenta y cinco días para que se pronuncie la Asamblea General, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entiende aprobada la reestructura.

VIII) En el ocurrente, es por demás claro que no se siguió el procedimiento previsto en la normativa legal que viene de reseñarse, desde que la reestructura organizativa y de puestos de trabajo realizado en la URSEC fue aprobada directamente por la propia Unidad Reguladora, y no por el Poder Ejecutivo, como ordenaba la norma legal

citada. Por lo demás, tampoco se cumplieron las demás exigencias de procedimiento previstos en la disposición legal.

Lo expuesto determina la incompetencia del órgano que dictó el acto encausado, desde que el órgano con competencia para aprobar la reestructura en cuestión era el Poder Ejecutivo, el que debía contar con la opinión favorable de sus oficinas especializadas y además con el visto bueno de la Asamblea General, todo lo cual fue omitido en el caso, en el que el acto de reestructura fue emitido directamente por la URSEC.

De este modo, el obrar que asumió la URSEC al dictar el acto administrativo impugnado no está amparado por ninguna norma de aquellas que, en la Teoría General del Derecho, se identifican como “normas de competencia”.

Las llamadas normas de competencia son normas que no ordenan, ni permiten o prohíben la realización de determinadas conductas, sino que establecen las condiciones de validez del dictado de otras normas.

Las normas de competencia permiten calificar como válidas las normas dictadas en el ejercicio de la competencia. En palabras de PRIETO SANCHÍS, las normas de competencia son aquellas que atribuyen a un sujeto u órgano la potestad o competencia para producir, a través de un cierto procedimiento, un resultado institucional que llamamos ley, decreto, sentencia, resolución etc. Las normas de competencia, prevén que, por el hecho de que un sujeto u órgano realice determinada conducta, en el marco de determinadas circunstancias, se obtiene un efecto o resultado normativo -e institucional- determinado.

La infracción de las normas de competencia tiene como consecuencia la nulidad del acto dictado en infracción (Cfme. PRIETO

SANCHÍS, Luis: *“Apuntes de Teoría del Derecho”*, Trotta, Madrid, 2008, pp. 68 a 72. Véase también: MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep María: *Introducción a la Teoría del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 85 y MENDONCA, Daniel: *Las claves del Derecho*, Gedisa, Barcelona, 2008, p. 48; en la jurisprudencia del Tribunal, véase las Sentencias N° 147/2013 y 753/2015, entre otras).

Al respecto, resulta muy ilustrativo lo expresado por GIORGI, cuando enseña que *“el acto administrativo debe formularse por el órgano o centro de administración competente, es decir, por quien ha sido habilitado jurídicamente para su emisión. Cuando la Administración dicta un acto exorbitando el campo de sus atribuciones, violando las reglas de la competencia, el acto está viciado de incompetencia, en principio, el más grave y el de mayor entidad de los vicios jurídicos”* (Cfme. GIORGI, Héctor, *El Contencioso Administrativo de Anulación*, Montevideo, 1958, p. 199).

IX) No puede sino convenirse que el vicio jurídico relevado resulta ser el más grave, pues responde a la inobservancia de las reglas que atribuyen poderes jurídicos para emitir actos administrativos.

Como ha dicho la Corporación, citando a MARIENHOFF: *“La violación de las normas sobre competencia determina la nulidad del respectivo acto administrativo. Esto obedece a que la “competencia” representa un requisito o elemento esencial del acto administrativo (...) Para que un acto administrativo sea tenido como acto “regular”, es indispensable que reúna las condiciones esenciales de validez, entre éstas que sea dictado por autoridad competente”* (*“Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo I, pág. 583*)” (Cfme. Sentencia N° 587/2001).

En la dogmática contemporánea, expresa CAJARVILLE: *“Presupuesto de derecho del dictado de un acto administrativo es la existencia de una norma atributiva de competencia a un órgano estatal. Si no existe una norma que atribuya la potestad de dictar el acto que se trata, éste estará viciado por incompetencia. (...) Cuando se trata de una norma que atribuye competencia, la consecuencia imputada consiste en el ejercicio de una potestad por un órgano estatal, potestad (...) de dictar un acto administrativo con determinado contenido”* (Cfme. CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, *Sobre Derecho Administrativo, Tomo II*, FCU, 3ª Edición, 2012, pp. 24-25; en igual sentido: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto; “Elementos del acto administrativo”, en *Revista de Derecho Público, Número 41*, año 2012, FCU, p. 33).

Por lo tanto, faltando un presupuesto para el dictado del acto impugnado, no cabe sino concluir en su invalidez absoluta, y consecuentemente disponer la anulación del acto encausado.

X) Cabe señalar, asimismo, que el Tribunal se ha pronunciado anteriormente respecto de actos administrativos análogos al presente, por los que se aprobaran otras reestructuras organizativas dentro de la Administración Central sin seguirse el procedimiento previsto en el art. 6º de la Ley 17.930, oportunidades en las cuales se procedió a anular los referidos actos, por haberse incumplido los señalados requisitos legales. Así, en la Sentencia N° 369/2012, se señaló por la Sede: *“Que en estos autos, el actor reclama la nulidad de la Resolución Interna 011/ 2006 de la Junta Nacional de la Granja, del 16 de marzo de 2006 que, en lo sustancial, dispuso “...1º) Implementar el proyecto de organización para el funcionamiento de la Junta Nacional de la Granja el que será evaluado*

anualmente y al que se realizarán los ajustes necesarios para el logro de los objetivos y metas formulados.

2º) Aprobar la estructura orgánica de funcionamiento de acuerdo al organigrama adjunto, el que comenzará a regir el 20 de marzo del corriente año.

3º) Asignar las responsabilidades de los funcionarios de la Junta Nacional de la Granja en las unidades organizativas, según anexo.....”.

(...)

Que, por razones obvias, resulta prioritario el examen de la cuestión planteada acerca de la competencia de la Junta Nacional de la Granja para dictar las Resoluciones impugnadas.

El artículo 6º de la Ley 17.930, en su redacción original que es la que resulta aplicable al caso en estudio (la modificación es del año 2010, por Ley 18.719), establecía que: “...Antes del 31 de marzo de cada año, los Incisos de la Administración Central podrán presentar al Poder Ejecutivo, proyectos de reformulación de sus estructuras organizativas, previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil....” etc.

Al tenor claro de la ley, son los Incisos de la Administración Central, y no alguna de sus Unidades Ejecutoras los que, previo asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, podrán presentar los proyectos a los que alude la norma, para su aprobación, al Poder Ejecutivo

Y, tal como consigna la Oficina Nacional del Servicio Civil, en “...el caso no existe documentación que acredite el cumplimiento de ninguna de las instancias previstas legalmente....” (fs. 226 vto.).

Ni en la Resolución original, la N° 11, ni en la modificativa, la N° 25, se observó lo dispuesto por el artículo 6° de la Ley 17.930; esto es, el órgano emisor de los actos resistidos no era competente para dictarlos y, por añadidura, tampoco se observó las restantes formalidades exigidos por la normativa.

(...)

En suma, los actos en proceso adolecen del vicio insubsanable de incompetencia, y, en consecuencia, resultan nulos, no correspondiente ingresar al examen de los restantes agravios expuestos por el demandante” (Cfme. Sentencia N° 369/2012; en igual sentido: Sentencia N° 92/2012).

XI) Por último, dado el alcance general del acto impugnado, el Tribunal ejercitará la facultad conferida en el art. 311, inc. 2°, de la Constitución de la República, amplificando el alcance del pronunciamiento anulatorio, por fuera de los límites connaturales de la cosa juzgada.

En tal sentido, estima la Sede que dada la naturaleza del acto en causa, corresponde declarar la nulidad con efectos generales y absolutos, en interés de la Regla de Derecho y la buena administración (art. 311 de la Constitución de la República).

La sentencia anulatoria con efectos generales y absolutos cumple “*una finalidad purgativa del ordenamiento de la que puede decirse que es primariamente relevante en interés de la Ley antes que el interés particular de los recurrentes*”, objetivo que prima sobre evidentes razones de economía procesal al evitar el planteamiento de multitud de litigios, al tiempo que facilita la unidad de calificación de la ilegalidad declarada (GARCÍA DE ENTERRÍA: *Ob. cit., t. I cit., págs. 244-245*).” (Sentencia

No. 1016/1998; Cfme. Sentencias Nos. 619/2013, 696/2013, 59/2014, entre otras)” (Cfme. Sentencia No. 545/2014).

En definitiva, por los fundamentos expuestos, y atento a lo preceptuado en los arts. 309 y 311 de la Constitución Nacional, y arts. 23, 24 y 25 del Decreto-Ley 15.524, el Tribunal,

F A L L A :

Ampárase la pretensión anulatoria incoada y, en su mérito, declárase la nulidad de la resolución impugnada con efectos generales y absolutos, en interés de la regla de Derecho o de la buena administración (Constitución de la República artículo 311, inc. 2º).

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios profesionales del abogado de la parte actora en la suma de \$25.000 (pesos uruguayos veinticinco mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

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

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).