

DFA-0009-000145/2017

SEF-0009-000040/2017

Montevideo, veintiuno de abril de dos mil diecisiete.

TRIBUNAL DE APELACIONES EN LO CIVIL DE CUARTO TURNO

Ministra Redactora: Dra Graciela Pereyra

Ministros Firmantes: Dra Ana María Maggi

Dra Beatriz Tommasino

AUTOS: ``ASOCIACIÓN DE SORDOS DEL URUGUAY C/  
PODER EJECUTIVO- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y  
CULTURA. AMPARO``. IUE 0002-003374/2017.

I) El objeto de la instancia está determinado por el contenido del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia N° 19/2017 de 20 de marzo de 2017, por la cual el titular del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de primer turno -Dr Gabriel Ohanian Hagopian- acogió la acción de amparo y condenó al Poder Ejecutivo a reglamentar el art. 36 de la ley N° 19.307, bajo apercibimiento de aplicar astreintes a razón de 100 UR diarias por cada día que exceda el plazo establecido (fs 64-68).

II) Sostuvo el recurrente a través de su representante, que la sentencia le agravia porque a su criterio adolece de errores tanto procesales

como sustanciales. El accionamiento es extemporáneo porque el 30 de mayo de 2016 se presentó por escrito ASUR ante el Poder Ejecutivo solicitando que se diera cumplimiento a la norma y ante el silencio de la Administración, el 17 de enero de 2017 reitera la solicitud. Si se considera como punto de partida para el cómputo del plazo establecido por el legislador para la interposición de la acción (30 días a partir del acto lesivo), la ley 19.307 data del año 2014 por lo cual el mismo está ampliamente vencido. Si se considera fecha cierta la petición del 27 de mayo de 2016, caducó su posibilidad de acción dado que la denegatoria ficta se configuró a los 150 días de presentada la misma. La Doctrina y Jurisprudencia son contestes en admitir la no utilización abusiva de la figura, recurriendo como el actor en el caso, a interponer petición de petición, pero aún cuando se admitiera, dado que la segunda petición fue presentada con fecha 17 de enero de 2017, tampoco es válida para el accionamiento judicial de amparo, puesto que respecto a ella no se encuentra agotada la vía administrativa. Asimismo, el carácter extraordinario y excepcional del amparo en el caso se ha desnaturalizado puesto que no existe lesión,

restricción, alteración o amenaza a derecho constitucionalmente reconocido, ni en forma actual ni menos aún inminente. Otro requisito incumplido, es que no se advierte la ilegitimidad manifiesta que reclama la norma, ni se advierte por parte de su representada la violación o amenaza de los derechos fundamentales en que los actores basan su accionar. La sentencia expresa en su Considerando IV que el Estado no explicita las razones por las cuales a dos años de la publicación de la ley no se ha reglamentado, al menos en este aspecto. Ello no coincide con lo que ha manifestado en todas las audiencias y es de público conocimiento, que la ley 19.307 es una norma compleja cuya constitucionalidad ha sido cuestionada. Y aunque el magistrado coincida con los actores en que las varias acciones de inconstitucionalidad, el artículo en cuestión no integra el paquete de aquellos que han sido impugnados, no debe soslayarse la potestad exclusiva en materia reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo (art. 168 de la Constitución) siendo él y solamente él, quien podrá evaluar y disponer la viabilidad y conveniencia de si la ley en cuestión debe ser reglamentada total o parcialmente. La competencia es para los órganos públicos la capacidad de

actuar, ellos únicamente pueden realizar las actividades que les han sido confiadas. Los principios de igualdad, independencia y separación de poderes del Estado es garantía fundamental de nuestro Estado de Derecho. La intromisión en el ejercicio de las potestades de un Poder del Estado en otro Poder del Estado presenta preocupación e impone la observación cuidadosa de los elementos constitutivos de sus competencias. En el caso además, la imposición de un plazo exiguo y apercibido de astreintes mediante la resolución de un procedimiento judicial sumario, que por tal condición no reúne el mismo nivel de garantía del proceso ordinario, considera que perjudica el correcto, libre e independiente desempeño de los Poderes del Estado. El art. 36 de la ley 19.307 establece que el Poder Ejecutivo, asesorado por el Consejo de Comunicación Audiovisual, fijará la aplicación progresiva y los mínimos de calidad y cobertura exigibles para el cumplimiento de estas obligaciones, y esa aplicación progresiva se viene cumpliendo por el MEC a través de TNU desde hace años, circunstancia que incluso han señalado los actores. Agrega que se informó en autos los acuerdos más recientes alcanzados al respecto. Finalmente destaca que el MEC es solo un Inciso

del Poder Ejecutivo y como tal, no está facultado para reglamentar ley alguna (fs. 69-71).

**III)** La contraria evacuó el traslado abogando por la confirmatoria (fs 74-78) y franqueado el recurso se remitieron los autos a conocimiento de la sala (fs 79).

Puestos los autos al despacho y efectuado el sorteo de integración de la Sala, en virtud del ascenso de su miembro natural Dr Eduardo Turell a la Suprema Corte de Justicia, previo pasaje a estudio correspondiente, se acordó el dictado de la presente.

**IV)** El Tribunal debidamente integrado habrá de revocar la atacada por los fundamentos que se explicitarán.

De conformidad con lo manifestado en la demanda que se presentara el 15 de febrero de 2017 (fs 36 vto), la Asociación actora pretende obtener "la reglamentación inmediata del CAPÍTULO III DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD en los artículos 35, 36 y 37 de la ley N° 19.307 o su cumplimiento fáctico (Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual)". A tales efectos dice: "el Poder Ejecutivo está omiso en hacer posible la efectividad de los derechos de

las personas con discapacidades, en los términos del art. 36... dejando en total indefensión a un colectivo que necesita de estos instrumentos para lograr su inclusión en la sociedad'' (fs 26-40, en especial 26-27).

También afirma y así lo acredita mediante la documentación agregada, que presentó derecho de petición ante el Poder Ejecutivo el 30 de mayo de 2016 (en realidad el 27 de mayo de 2016 según consta de fs 10) y que, ''ante la no contestación y la falta de acción'' del mismo, presentó nuevamente Derecho de Petición el día 17 de enero de 2017'' (fs 11-14), agregando que en ambos casos solicitó ''que los servicios de televisión abierta, los de televisión para abonados y las señales de televisión establecidas en Uruguay, deberán brindar parte de su programación acompañada de sistemas de subtitulado, lenguaje de señas o audio descripción, en especial en los contenidos de interés general como informativos, programas educativos, culturales y acontecimientos relevantes'' (fs 28).

V) Analizando los agravios esgrimidos y siguiendo el orden de los mismos, ha de tenerse presente que el inciso segundo del art. 4° de la ley N° 16.011 establece un plazo de caducidad para

la presentación de la demanda, al disponer que:  
''En todos los casos deberá ser interpuesta dentro de los treinta días a partir de la fecha en que se produjo el acto, hecho u omisión caracterizados en el Artículo 1º...''.

La propia parte actora -como se viera-reconoce expresamente que el día 27 de mayo de 2016, presentó Derecho de Petición ante el Poder Ejecutivo y que, ante la no contestación y falta de acción, presentó nuevamente Derecho de Petición el 17 de enero del corriente, o sea que admite que hubo una denegatoria ficta de su primera presentación por parte del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, de conformidad con la norma transcripta, la acción de amparo debió presentarse dentro de los treinta días de haber operado la denegatoria ficta o sea a los ciento cincuenta días de la misma, según lo establece el art. 5º de la ley N° 15.869; no habiéndolo hecho, la misma es claramente extemporánea, por lo que el agravio es de recibo.

**VI)** En cuanto al agravio que refiere al no agotamiento de la vía administrativa del segundo Derecho de Petición, no será recepcionado. El Tribunal tiene posición firme respecto a que para evitar los perjuicios derivados del tiempo que

insume la tramitación de los recursos administrativos, nada impide accionar en la vía del amparo procurando una inmediata actuación que tutele el derecho o libertad presuntamente lesionado (ampliamente de la Sede Sents Nos. 86, 151/98; 87/02; 94/05; 66, 112/06, 156/06, etc.).

Sin embargo, habrá de señalar que de todos modos la demanda no puede prosperar y pudo haber sido rechazada in límine por manifiestamente improcedente. En efecto, sin perjuicio de reconocer el claro interés de los promotores, la pretensión contenida en la misma exorbita la vía jurisdiccional del amparo, amen de que tampoco se configuran los requisitos exigidos por el art. 1º de la ley N° 16.011.

En efecto, la pretensión como se analizara supra, refiere a un tema ajeno al Poder Judicial, que de aceptarse, implicaría una superposición de la actividad reglamentaria que es propia y específica del Poder Ejecutivo.

En tal sentido, quienes comparecen al dictado de la presente, comparten los fundamentos expuestos por el demandado en cuanto sostiene que la materia reglamentaria es propia y exclusiva del Poder Ejecutivo y consecuentemente, que es potestad del mismo evaluar y disponer la

viabilidad y conveniencia de reglamentar total o parcialmente una ley, en el caso de la que nos ocupa. En tal sentido sostuvo el Tribunal de la Contencioso Administrativo: "Aunque sea obvio, porque resulta de lo dicho en el texto, no está demás subrayar que siempre que no exista una atribución constitucional de la función administrativa, o específicamente de la potestad reglamentaria, a un órgano ajeno al Poder Ejecutivo y sus dependencias jerárquicas, regirá en plenitud la atribución del Art. 168 N° 4° de la Carta." (CAJARVILLE, Juan Pablo "Reglamento de ejecución de ley: concepto y contenido legítimo." Revista CADE Doctrina y Jurisprudencia tomo III, año 2009)" (Sent. N° 40/2016 de 10 de marzo de 2016).

También cuando señala que la independencia y separación de Poderes es una garantía fundamental en un Estado de Derecho, por lo que no puede uno de ellos tener injerencia en la competencia del otro, so pena de vulnerarla.

A mayor abundamiento, tampoco se advierte el daño "actual o inminente" que "lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta... sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución", en

una palabra, la urgencia que justificaría la habilitación del procedimiento excepcionalísimo del amparo.

**VII)** La conducta procesal de las partes, no amerita sanciones especiales, por lo que las costas y costos del grado se asumirán en el orden causado (arts. 688 C.C., 56 y 261 C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos, lo dispuesto en normas citadas el Tribunal **FALLA:**

*Revócase la sentencia impugnada y en su lugar, desestímase la demanda.*

*Sin sanciones procesales en el grado.*

*Y devuélvanse los autos.*

Dra. Graciela Pereyra Sander  
MINISTRA

Dra. Ana María Maggi  
MINISTRA

Dra. Beatriz Tommasino  
MINISTRA

Esc. Anabel Melgar Grajales  
SECRETARIA