

//tencia N° 317

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR FELIPE HOUNIE

Montevideo, ocho de setiembre de dos mil dieciséis

**VISTOS:**

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: **"GARCÍA OLMEDO, Julio y otros c/ COMISIÓN DE APOYO DE LA UNIDAD EJECUTORA y otro. Proceso laboral ordinario. Casación"**, IUE 2-55306/2014, venidos a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia en virtud del recurso de casación interpuesto por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) contra la sentencia identificada como SEF 0013-000115/2016, dictada por el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2° Turno.

**RESULTANDO:**

I) A fs. 27/46 comparecieron Julio García Olmedo, María del Rosario Espinosa y Gabriela Machín y presentaron demanda laboral contra la Comisión de Apoyo de Programas Asistenciales Especiales de la Unidad Ejecutora 068 de la ASSE y contra esta última institución, quienes, según sus dichos, configuran un empleador complejo.

Sostuvieron que fueron contratados como funcionarios presupuestados por la ASSE en los años 1980 y 1982. A partir del año 2001, la referida Comisión comenzó a pagarles cierto monto. Pres-

tan su trabajo en un único lugar y horario, percibiendo un único salario compuesto por dos partidas: la que perciben de la ASSE y la que perciben de la Comisión.

Reclamaron el pago de las siguientes diferencias y beneficios salariales: antigüedad, descanso intermedio trabajado, horas extras, pago de la "Atención Directa al Paciente", partidas por presentismo y lavado de uniforme, beneficios que según el caso nunca les fueron abonados o respecto de los cuales se les pagó menos de lo debido. Reclamaron también el pago de la multa legal prevista en la ley 18.572, actualización, intereses y reajustes hasta la fecha de pago, más daños y perjuicios preceptivos, costas y costos.

En definitiva, solicitaron que se condenara a las demandadas al pago de los rubros reclamados, que liquidaron en un total de \$ 2.100.703,20 (dos millones cien mil setecientos tres pesos uruguayos con veinte centésimos).

II) Por sentencia definitiva de primera instancia N° 26/2015 (fs. 545/641), dictada el 28 de julio de 2015 por la Dra. Silvana Gianero, en ese entonces titular del Juzgado Letrado del Trabajo de la Capital de 4° Turno, se desestimaron las excepciones de incompetencia y falta de legitimación pasiva de la ASSE y se acogió parcialmente la demanda, condenándose a

las codemandadas al pago de los rubros correspondientes a descansos intermedios y sus incidencias, antigüedad y presentismo, daños y perjuicios preceptivos, multa legal, más su actualización e intereses hasta su efectivo pago. Asimismo, se condenó al pago futuro de las sumas generadas por descanso intermedio.

III) En segunda instancia entendió el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2º Turno, integrado por los Dres. Luis Tosi, Rosina Rossi y Nanci Corrales, órgano que, por sentencia definitiva identificada como SEF 0013-000115/2016 (fs. 608-614), dictada el 27 de abril de 2016, confirmó la sentencia recurrida.

IV) La ASSE interpuso recurso de casación (fs. 618-621). Identificó como normas de derecho infringidas las contenidas en los artículos 137, 140, 141, 197, 198 y 257 del C.G.P., así como lo establecido en las leyes 16.002, 16.170, 16.736 y 18.161, y en el decreto del Poder Ejecutivo 185/2004.

Sostuvo, en lo medular, lo siguiente:

1) No estamos ante un "empleador complejo", concepto que refiere a supuestos en los cuales el trabajador no conoce quién es, jurídicamente, su empleador. En el caso, los actores saben quién es su empleador: la Comisión de Apoyo (y no

la ASSE).

2) La Sala incurrió en error al considerar que la ASSE tenía legitimación pasiva en la causa, habida cuenta de que la Comisión de Apoyo es una persona jurídica distinta del Estado, creada por los artículos 82 de la ley 16.002, 149 de la ley 16.170 y 396 de la ley 16.736.

3) En definitiva, solicitó que se casara la sentencia recurrida y que, en su lugar, se dictara la que correspondiere.

V) La parte actora evacuó el traslado de los recursos de casación oportunamente conferido a fs. 627-630, abogando por su rechazo.

VI) Por providencia identificada como SEI 0013-000033/2016, dictada el 31 de mayo de 2016, el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2º Turno resolvió conceder la casación para ante la Suprema Corte de Justicia (fs. 632).

VII) El expediente de recibió en la Corte el 2 de junio de 2016 (fs. 638).

VIII) Por providencia N° 861/2016 se dispuso el pasaje a estudio y se llamaron los autos para sentencia (fs. 639).

IX) Una vez cumplidos los trámites de estilo, se acordó dictar sentencia en el día de la fecha.

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, por mayoría, hará lugar al recurso de casación interpuesto por la ASSE, desestimando la demanda promovida en su contra.

II) La estructura procesal para tramitar pretensiones laborales contra Administraciones públicas.

Con carácter liminar, corresponde que la Corte se pronuncie sobre la estructura procesal por la cual se debieron haber tramitado las pretensiones acumuladas en el presente proceso, ya que ello tiene incidencia en la forma en la que se tramitó el recurso de casación.

A juicio de este Colegiado, las pretensiones acumuladas en autos debieron haberse tramitado por la estructura del proceso ordinario de conocimiento prevista en el Código General del Proceso, y no -como se hizo de hecho- por la estructura del proceso ordinario regulada por la ley 18.572. En tal sentido, nos remitimos a lo que expusiéramos recientemente en el considerando II de la sentencia N° 192/2016.

III) En cuanto al recurso de casación interpuesto por la ASSE.

La Corte, por mayoría,

considera que el agravio es de recibo.

En la especie, resultan trasladables, con las naturales adecuaciones al caso de autos, los fundamentos expuestos por la Corte en la sentencia N° 81/2015: *En este orden, asiste razón al impugnante, resultando trasladable lo expresado por esta Corporación, en Sentencia N° 830/2014: "...resulta susceptible de análisis el agravio referido al acogimiento de la excepción de falta de legitimación pasiva de ASSE, el que resulta de rechazo.*

*La parte actora entabló su reclamo contra ambas Instituciones, fundando su legitimación pasiva en la figura del empleador complejo, alegando que se desempeñaban para ambas empleadoras, existiendo subordinación jurídica respecto de las dos, señalando que la Comisión de Apoyo es quien los contrata, paga el salario, y a su vez los trabajadores se desempeñan en un servicio asistencial perteneciente a ASSE (...).*

*Tanto el decisor de primera instancia como el Tribunal 'ad quem' relevaron la falta de legitimación sustancial pasiva de ASSE, en razón de que no existe vínculo funcional entre los promotores respecto de los rubros demandados, decisión que -como se señalara ut supra- si bien es pasible de revisión conforme el art. 268 in fine del C.G.P.,*

corresponde su rechazo al compartirse los fundamentos expuestos en ambas instancias para arribar a tal decisión.

Refiriéndose a la figura del empleador complejo, la Corte ha sostenido que ella se da en supuestos "...en los que existe una pluralidad de empresas que organizan, dirigen y se benefician simultáneamente de los servicios de un trabajador, pero que en principio carecen de lazos de dependencia entre sí y no están sometidas a un mismo centro de dirección, lo que las aleja de la figura del conjunto económico (Castello, Alejandro, responsabilidad solidaria en el D. del trabajo, pág. 125), (Sentencias N<sup>os</sup> 578/2012 y 381/2014).

Tal como precisaran los Tribunales de mérito: "...en la especie no se da el supuesto de empleador complejo reclamado por la accionante. En efecto, como bien lo sostiene la codemandada Comisión de Apoyo a los Programas Asistenciales de ASSE (fs. 214), la referida teoría del empleador complejo tiene su fundamento en que el trabajador no tiene por qué saber quién es jurídicamente su empleador, extremo que no se da en la especie. En efecto, las accionantes tienen pleno conocimiento de que contrataron sus servicios con la referida Comisión de Apoyo y no con ASSE.

*En el subexamine, como fue relevado en ambas instancias, los promotores comenzaron a prestar funciones para la Comisión en el Hospital Pereira Rossell a partir del primero de agosto de 2000, trabajando como auxiliares de enfermería e instruyentista, celebrando contratos con dicha Comisión, no existiendo vínculo funcional alguno con ASSE, por lo que procede desestimar el agravio deducido.*

*Con las naturales adecuaciones, resulta trasladable lo expresado por la Corte en Sentencia N° 409/2014: '...la Comisión Honoraria del Patronato del Psicópata y el M.S.P. no conforman un conjunto económico, ya que ambos son personas jurídicas independientes, como ya se señalara por la Corte en caso análogo al presente donde, por mayoría, se sostuvo que: (...) en el caso, la legitimación pasiva del M.S.P. no fue adecuadamente fundada en la demanda, limitándose los accionantes a expresar que el Patronato del Psicópata depende del M.S.P. (...), lo que no es cierto, puesto que se trata de una persona pública no estatal, con su propia estructura jerárquica y cometidos definidos por Ley' (cf. Sentencia de la Corte N° 408/2003).*

*Además, y como correctamente lo señala el tribunal, la Comisión es persona jurídica de derecho público no estatal, conforme Ley N° 11.139 y su modificativa N° 15.594, posee un patrimonio*



*propio, distinto del M.S.P., con cometidos definidos en su norma de creación”.*

IV) La conducta procesal de las partes no justifica imponer, en esta etapa, especiales condenaciones en gastos causídicos (artículo 279 del C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia, por mayoría,

**FALLA:**

**Acógrese el recurso de casación interpuesto por la ASSE y, en su mérito, desestímase la demanda promovida en su contra.**

**Sin especial condenación procesal.**

**Publíquese y devuélvase.**

**DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA**

**DR. JORGE O. CHEDIAK GONZÁLEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. FELIPE HOUNIE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DRA. ELENA MARTÍNEZ**  
MINISTRA DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE:** por cuanto voto  
por desestimar el recurso  
de casación interpuesto  
por ASSE, por los siguien-  
tes fundamentos:

En la causa cursa proceso  
laboral ordinario (Ley No. 18.572) promovido por Julio  
García y otros, contra la Comisión de Apoyo de Programas  
Asistenciales y ASSE.

En este marco, ASSE  
interpuso excepción de falta de legitimación pasiva.

En primera instancia se  
desestimó la excepción opuesta y se condenó, en forma  
solidaria, a la Comisión de Apoyo y ASSE a pagar los

rubros que se detallan en el cuerpo de la sentencia (fs. 515/541).

En segunda instancia se confirmó la sentencia recurrida (fs. 608/614).

Contra dicha sentencia, ASSE interpuso recurso de casación (fs. 618/621), expresando que la recurrida, al declarar que las demandadas constituyen un supuesto de "empleador complejo", infringió o aplicó en forma errónea los arts. 137, 140, 141, 197, 198 y 257 del Código General del Proceso, así también lo establecido en las Leyes Nos. 16.002, 16.170, 16.736 y 18.161 y Decreto No. 185/04.

Entiendo que no le asiste razón a la recurrente.

La pretensión fue dirigida contra la Comisión de Apoyo y ASSE por entender que ambas conforman la figura de "empleador complejo" y, como tal, deben responder en forma solidaria.

Se agravió la impugnante por entender que en el presente caso no se da la hipótesis de la figura de "empleador complejo", agregando que en la medida que las accionantes celebraron contratos con la Comisión de Apoyo de ASSE, persona jurídica distinta del Estado, creada por el artículo 82 de la Ley No. 16.002, art. 149 de la Ley No. 16.170, art. 396 de la Ley No. 16.736, no puede

procesalmente aceptarse la legitimación pasiva en la causa de ASSE.

Cabe precisar que la naturaleza jurídica de la relación entre las partes y la calificación de "patrón complejo" a la que arribaron los Tribunales de mérito, al constituir una "quaestio iuris", resulta pasible de ser reexaminada en casación. Empero, la plataforma fáctica ("quaestio facti") tenida por probada y que fundamenta la decisión resistida, resulta inmutable en casación.

En este marco, cabe decir que por Ley No. 15.903, de 10 de noviembre de 1987, se creó la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública, con los cometidos que le atribuyó la propia Ley (art. 267).

Bajo este régimen, su competencia era la de *"administración de los establecimientos de atención médica del Ministerio de Salud Pública"* y como objetivo se trazó evitar la superposición de servicios y la subutilización de los recursos (art. 269).

Con fecha 19 de diciembre de 2005, por Ley No. 17.930, se creó el Sistema Nacional Integrado de Salud.

A su vez, el 29 de julio

de 2007, ya puesto en funcionamiento el SNIS, la Ley No. 18.161 creó con el nombre de Administración de los Servicios de Salud del Estado "... un servicio descentralizado que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública". El órgano creado sustituía al anterior desconcentrado de igual denominación (arts. 1º y 2º).

Entre sus cometidos establecidos en el artículo 4, tiene "...el de organizar y gestionar los servicios destinados al cuidado de la salud en su modalidad preventiva y el tratamiento de los enfermos" (art. 4º ejusdem, literal A).

En el artículo 5, literal G, dispone que al Directorio de ASSE compete suscribir con otros servicios de salud públicos o privados compromisos de gestión concertada evitando la superposición de servicios, "*controlar la calidad de los servicios propios y contratados a terceros*".

Por otra parte, el patrimonio de ASSE se integra con los activos y pasivos del órgano desconcentrado que se transfirieron al nuevo sujeto, con donaciones o legados, con transferencias de activos que le realiza el Gobierno Central, las Intendencias y otros organismos del Estado y que sus recursos entre otros se integran con las asignaciones presupuestales según las pautas previstas por artículo

220 (literal D del artículo 13).

A su vez, la Comisión de Apoyo de Programas Asistenciales Especiales de la UE 068 ASSE, fue creada por Resolución Ministerial No. 312 de fecha 16 de junio de 1993 para el mejoramiento de la gestión de áreas hospitalarias, siendo su deber celar por los fondos públicos que se les transfiere y obtener niveles de prestación de salud equiparable a los servicios privados.

Es también una persona jurídica, sin fines de lucro, que no integra la persona Estado, cuyo objetivo es colaborar con las unidades ejecutoras en la cual tienen su asiento.

Se trata entonces, de dos personas jurídicas diferentes.

Empero, el art. 396 de Ley No. 16.736 habilitó la transferencia de recursos económicos a las Comisiones de Apoyo (ASSE), los cuales deberán ser ejecutados bajo la supervisión del Director de cada unidad ejecutora (Hospital).

Dicha Comisión recibe los rubros de la tesorería General de la Nación y a través de ASSE.

Entonces, ASSE es actualmente un Servicio Descentralizado, con personería jurídica propia y las Comisiones de Apoyo participan de

la gestión de las unidades ejecutoras del Ministerio de Salud Pública y no hay dudas que la Unidad Ejecutora tiene injerencia en la prestación del servicio, porque está dispuesto por ley que supervisa y proporciona los fondos a las Comisiones de Apoyo y lo hace bajo la supervisión del Director de cada unidad Ejecutora.

De manera que resta por definir si los hechos de autos (que son los mismos que tuvo por probados el Tribunal "ad quem"), valorados de acuerdo a los criterios legales en la materia (art. 140 del C.G.P.) y dentro del marco normativo que antecede, habilita tener por configurada la figura de "empleador complejo" entre ASSE y la Comisión de Apoyo.

La figura del "empleador complejo" responde a una elaboración doctrinaria y jurisprudencial que, partiendo de los principios protector y de primacía de la realidad, adjudican responsabilidad a todos aquellos sujetos que directa o indirectamente se benefician con el trabajo humano, aunque no lo hayan contratado.

Si define a la figura del empleador complejo la existencia de una pluralidad de empresas, el hecho que ambos demandados sean personas jurídicas diversas, no resulta un argumento suficiente para el rechazo de la legitimación de una de ellas.

Del análisis de la "razón

de ser" de la creación de las Comisiones de Apoyo y el marco regulatorio establecido por el artículo 82 de la Ley No. 16002 y los artículos 149 de la Ley No. 16.170 y 396 de la Ley No. 16.736 y Decreto No. 193/000, puede concluirse que siendo que el cometido de las Comisiones es el mejoramiento de la gestión de áreas hospitalarias, cuya gestión corresponde a ASSE, es ésta quien se beneficia con el trabajo realizado por los sujetos contratados como trabajadores por la Comisión de Apoyo, la cual por otra parte no cumple ninguna otra función en los hechos que la de proveer de mano de obra que la Comisión contrata para ASSE, para que los trabajadores realicen tareas propias, en algunos casos como el de autos, del área de salud.

Por otra parte, ASSE no puede negar que ejerce dirección o sentido determinado, primero, a la actividad desplegada por las Comisiones y, segundo, a la desarrollada por los accionantes, por lo que aparece el efectivo y concreto uso o utilización del poder de dirección y fiscalización que son propios de la subordinación jurídica.

No se discute que los trabajadores están bajo la dirección de personal jerárquico de ASSE (Directores y otros mandos medios de los respectivos Hospitales) y es éste quien mandata y organiza su trabajo, en beneficio de ambas demandadas.



Por otra parte, todos los elementos materiales e instalaciones en que los actores prestaban su trabajo, pertenecen a ASSE y el dinero de las retribuciones que abona la Comisión a los trabajadores proviene directamente de transferencias de fondos desde ASSE.

Así las cosas, no puede afirmarse que ésta sea un "extraño" ajeno a la relación trabada formalmente entre la actora y la codemandada Comisión de Apoyo.

La circunstancia de que se trate de personas jurídicas diferentes, es insuficiente, pues ambas entidades aparecen, frente a los trabajadores actores, como ejerciendo cometidos indisolubles, relativos a la prestación de salud.

Además, la Comisión de Apoyo fue creada con el único fin de "servir" a ASSE, pues carece de una existencia real e independiente al Estado, siendo su única finalidad la de que la última de las nombradas pueda prestar los servicios asistenciales.

En suma, a mi juicio, no existe una clara delimitación de los fines; por el contrario, existe confusión indisimulable de intereses y cometidos entre ambas personas jurídicas.

Sobre la base fáctica y normativa relevada, procede confirmar la calificación

jurídica realizada en la recurrida y desestimar el agravio (Cf. Sentencias Nos. 0511-000240/2013, 0511-000263/2013 y 0511-000126/2013 del T.A.T. 3º Turno).

La suscrita ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta temática y lo hice en este mismo sentido en discordia extendida en Sentencia de la Corporación No. 308/2015.

**DR. GUSTAVO NICASTRO**  
**SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**