
LA OCUPACIÓN DE LOS LUGARES DE TRABAJO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN VIGENTE EN URUGUAY

THE OCCUPANCY OF WORKPLACES AND FUNDAMENTAL RIGHTS. REFLECTIONS ON THE CURRENT REGIME IN URUGUAY

Gustavo IGARZA FUNES

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de la República. Magister en Derecho Administrativo Económico y Postgrado en Derecho del Trabajo Aplicado, Universidad de Montevideo. Diploma Post Magisterial en Derecho Administrativo, Universidad Austral Argentina. Docente de Derecho Administrativo (Grado 1 interino), Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Derecho de las Relaciones Laborales en el Sector Público (Grado 2 interino), Universidad de la República y Universidad de la Empresa (Uruguay).

guigarza@vera.com.uy

Fecha de envío: 26/08/2024

Fecha de aceptación: 24/09/2024

LA OCUPACIÓN DE LOS LUGARES DE TRABAJO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN VIGENTE EN URUGUAY

Gustavo IGARZA FUNES

Universidad de la República (Uruguay)

Resumen: Este trabajo analiza el régimen legal vigente en Uruguay sobre la ocupación de los lugares de trabajo en el marco del ejercicio del derecho de huelga. Desde la incorporación del derecho de huelga en la Constitución de 1934, Uruguay se ha caracterizado por una regulación limitada de este derecho. La Ley No. 19.889 de 2020, junto con su decreto reglamentario, ha introducido modificaciones significativas en cuanto a la ocupación de los lugares de trabajo. El estudio aborda los límites y la legitimidad de las ocupaciones como medida de acción sindical, así como su colisión con derechos fundamentales como el derecho al trabajo, la libertad sindical negativa y el derecho de propiedad. Finalmente, se reflexiona sobre las implicaciones de estos cambios para el derecho sindical uruguayo y se evalúa la adecuación del nuevo régimen a los estándares internacionales, particularmente las observaciones de la OIT.

Palabras clave: Derecho de huelga - Ocupación de los lugares de trabajo - Derechos fundamentales

Sumario: 1. Introducción. 2. El derecho de huelga. 2.1. Límites al derecho de huelga. 2.2. Su reconocimiento en el sistema uruguayo. 3. Ocupación de los lugares de trabajo. 3.1. Naturaleza jurídica. 3.2. Su colisión con los derechos fundamentales. 3.3. Antecedentes de regulación. 4. Régimen actual. 4.1. Fundamentos de la reforma. 4.1.1. Observaciones de la OIT. 4.1.2. Pronunciamientos Jurisprudenciales. 4.2. Principales aspectos del régimen vigente. 4.3. Evaluación del régimen actual. 5. Reflexiones.

Abstract: This paper analyzes the current legal framework in Uruguay regarding workplace occupation within the exercise of the right to strike. Since the inclusion of the right to strike in the 1934 Constitution, Uruguay has been characterized by limited regulation of this right. Law No. 19.889 of 2020, along with its regulatory decree, has introduced significant changes regarding workplace occupation. The study addresses the limits and legitimacy of workplace occupation as a union action, as well as its conflict with fundamental rights such as the right to work, negative union freedom, and property rights. Finally, it reflects on the implications of these changes for Uruguayan labor law and evaluates the new regime's compliance with international standards, particularly the ILO's observations.

Keywords: Right to strike - Occupation of workplaces - Fundamental rights

Summary: 1. Introduction. 2. The right to strike. 2.1. Limits on the right to strike. 2.2. Its recognition in the Uruguayan system. 3. Occupation of workplaces. 3.1. Legal nature. 3.2. Its collision with fundamental rights. 3.3. Regulatory background. 4. Current regime. 4.1. Fundamentals of the reform. 4.1.1. ILO observations. 4.1.2. Jurisprudential Pronouncements. 4.2. Main aspects of the current regime. 4.3. Evaluation of the current regime. 5. Reflections.

1. Introducción

El ejercicio del derecho de huelga, y en especial el determinar si la ocupación de los lugares de trabajo integra el mismo, constituye un aspecto, esencialmente polémico, máxime cuando colide con el derecho de aquellos trabajadores que no adhieren a dicha medida de lucha, o incluso del propio empleador de acceder a las instalaciones de la empresa.

Desde 1934, Uruguay incorporó a su Carta el reconocimiento del derecho de huelga, y se ha caracterizado por su muy escasa reglamentación legal del mismo; no obstante, recientemente se aprobó la Ley No. 19.889 de 9 de julio de 2020, denominada “Ley de Urgente Consideración”, que contiene disposiciones aplicables en la materia.

La presente ponencia propone entonces, reflexionar sobre los cambios introducidos por la mencionada ley, así como su ulterior decreto reglamentario en el marco jurídico de las ocupaciones de los lugares de trabajo. Para ello parte del concepto de derecho de huelga y sus límites, posteriormente analiza la “legitimidad” de las ocupaciones de los lugares de trabajo, la evolución del derecho positivo en la materia y un análisis ponderado a través de los derechos fundamentales.

Finalmente se ensayan unas breves reflexiones sobre la magnitud e importancia de los cambios en el marco del derecho sindical uruguayo.¹

2. El derecho de huelga

En el plano fáctico la huelga es un mecanismo de “autotutela” que ejerce un colectivo profesional a fin de la consecución de sus fines.

¹ El presente trabajo toma como base dos anteriores realizados por el suscripto: “Reflexiones sobre el actual régimen de ocupaciones de los lugares de Trabajo. Del interés público a la defensa del interés general.”, en XXXI Jornadas de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, AA.VV. Fundación de Cultura Universitaria, Mdeo. 2021 pp. 277 y ss., y “El procedimiento de desocupación de los lugares de trabajo, en el marco de la buena administración y el interés general”, en “La Buena Administración del Procedimiento Administrativo en el Derecho Administrativo Iberoamericano” AA.VV. Director Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime Subdirectora Rodríguez Martín-Retortillo, María del Carmen Editorial COLEX Coruña España 2024, pp. 593 a 606.

La misma ha transitado por diversas fases históricas: “huelga delito, huelga – libertad o tolerancia y huelga derecho; es decir, por su consideración como un hecho socialmente dañoso, socialmente indiferente o socialmente útil”².

En efecto, en un comienzo fue considerada un ilícito civil y penal, para posteriormente haber sido aceptada en la vía de los hechos, y posteriormente consagrada en la normativa jurídica. Fue la Constitución mexicana de Querétaro en el año 1917 que en su art. 123 consagra el mismo a título expreso; le seguirán la Constitución de Weimar en Alemania, la Constitución de la Segunda República Española en 1931 y en nuestro país la Carta del año 1934.

La podemos definir como: “la cesación del trabajo, concertada por un grupo de trabajadores, con el objeto de tutelar sus intereses profesionales”³.

En similar sentido Ojeda Avilés define a la huelga como el “...incumplimiento colectivo y concertado de la prestación laboral debida, adoptada como medida de conflicto”⁴.

Sala Franco, destaca la evolución de su alcance expresando: “Tradicionalmente se entiende por huelga la cesación temporal del trabajo decidida por una colectividad de trabajadores con abandono del centro de trabajo, con motivo de un conflicto y con el fin de presionar en defensa de sus intereses. Sin embargo, esta concepción restrictiva de la huelga viene extendida modernamente a todo tipo de perturbación concertada colectivamente del proceso de producción, de las que la cesación del trabajo con abandono de centro sería seguramente paradigmática pero no excluyente de otras...”⁵.

2.1. Límites al derecho de huelga

Determinar los límites del derecho de huelga es un tema trascendente, es así que Pérez del Castillo señala: “El tema de los límites dentro de los cuales el

² CASTELLO Alejandro “El derecho de huelga. Principales características del modelo uruguayo” en revista Derecho Laboral Tomo LIII No. 240 Fundación de Cultura Universitaria Montevideo 2010 p. 733.

³ PEREZ del CASTILLO Santiago, “El Derecho de la Huelga” Fundación de Cultura Universitaria 1era. Edición Montevideo, mayo de 1993, p. 19.

⁴ OJEDA AVILÉS, Antonio, “Derecho Sindical” Editorial Tecnos Séptima Edición, España 1995 p. 426.

⁵ SALA FRANCO, Tomás “Derecho Sindical” Tirant Lo Blanch Valencia 2013 p. 328.

ejercicio del derecho de huelga puede ser considerado como legítimo tiene tal relevancia que hace decir a Krotoschin que constituye el verdadero problema jurídico de la huelga”⁶.

En similar sentido Calamandrei expresa: “...el derecho es por su naturaleza fijación de límites y, por consecuencia, desde el momento en que la huelga ha aceptado convertirse en derecho, significa necesariamente aceptar condiciones y restricciones de ejercicio que, si no vienen establecidas por ley, deben inevitablemente ser trazadas, tarde o temprano por la jurisprudencia sobre la base del art. 40 de la Constitución”⁷.

La doctrina ha distinguido dos tipos de límites: los internos y los externos. En efecto, el maestro Plá Rodríguez señaló: “Los límites internos son los que derivan del concepto o de la definición de la huelga. De acuerdo a su mayor o menor comprensión, los hechos que no se encuadran dentro, dejan de ser huelga y quedan fuera de la situación jurídica especial que se otorga a aquella. Los límites externos derivan de las normas reguladoras de las opiniones jurisprudenciales consolidadas que ubican el derecho de huelga dentro del conjunto de los derechos. Al formar parte del ordenamiento jurídico, el derecho de huelga se ve precisamente limitado y se hace necesario una tarea de coordinación”⁸.

En similar sentido Mantero Álvarez agrega: “...los límites externos, estarían indicando la protección de otros derechos y bienes jurídicos de igual o superior jerarquía que la huelga, que eventualmente se pueden ver lesionados por ésta”⁹.

En Argentina Rodríguez Mancini advierte como limitante del ejercicio de huelga las nociones de “...daño injusto, corresponsabilidad de sacrificios y afectación de servicios esenciales...” que “...traducen formas abusivas o disfuncionales del derecho de huelga y descalifican su práctica”¹⁰.

⁶ PEREZ del CASTILLO, Santiago, obra citada p. 323.

⁷ Mencionado por PEREZ del CASTILLO, Santiago, obra citada p.323.

⁸ PLA RODRIGUEZ, Américo “Curso de Derecho Laboral” Tomo IV Volumen 2 Ediciones Idea Montevideo 2001 p. 60. En el mismo sentido Pérez del Castillo, obra citada p.324.

⁹ MANTERO ALVAREZ, Ricardo “Límites al Derecho de Huelga” Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández Montevideo 1992, p. 54.

¹⁰ RODRIGUEZ MANCINI, Jorge. “Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Editorial Astrea 5ta. Edición ampliada. Buenos Aires 2004 p. 633.

2.2. Su reconocimiento en el sistema uruguayo

Como se expresó, la Constitución uruguaya de 1934 consagra en forma expresa el reconocimiento del derecho de huelga, sobre ello Ermida señala: "...la constitucionalización del derecho de huelga es una tendencia constante. No se da en todos los países, pero se da en la mayor parte, y se reclama por la doctrina de los restantes. Y se da en nuestro país, dado que tenemos una disposición constitucional, el artículo 57, que establece en uno de sus párrafos: "Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su efectividad". Este artículo constitucional requiere que nos detengamos en tres aspectos: 1) la caracterización de la huelga como "derecho gremial", 2) la declaración de la existencia del derecho de huelga y no su creación, y 3) la reglamentación legal..."¹¹.

No obstante, el mandato constitucional, nuestro país fiel a su tradición abstencionista en materia de regulación del derecho colectivo del trabajo, no reglamentó por vía legal el ejercicio del derecho de huelga con excepción de los servicios esenciales, y la ocupación de los lugares de trabajo en los términos que se desarrollarán en el presente trabajo.

3. Ocupación de los lugares de trabajo

Reconocido el derecho de huelga, corresponde plantearse entonces, si la ocupación de los lugares de trabajo, como medida de acción sindical integra el mismo, y en su caso goza de la misma protección jurídica, o por el contrario simplemente es una medida de acción sindical.

3.1. Naturaleza jurídica

¹¹ ERMIDA URIARTE, Oscar "Apuntes sobre la Huelga" Fundación de Cultura Universitaria Tercera Edición, julio de 2012 p. 17.

Este aspecto adquiere singular importancia, pues como se expresó existen posiciones disímiles acerca de si integra o no el derecho de huelga.

En tal sentido, en España, el art. 7.1 del Real Decreto Ley de Relaciones de Trabajo (RDLRT), mediante la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectos y sin ocupación de los mismos (trabajadores afectados) del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias...”. No obstante, el Tribunal Constitucional, a partir de sus sentencia del 8 de abril de 1981, ha interpretado esta prohibición en sentido restrictivo determinado que esta es ilícita cuando vulnera el derecho de libertad de otras personas, como los trabajadores no huelguistas o el derecho sobre instalaciones y bienes¹².

Monereo Pérez y Ortega Lozano consideran que es una medida que acompaña la huelga, pero advierten: “Lo que no debe impedir la ocupación es el funcionamiento de la empresa cuando éste potencialmente sea posible en supuestos de huelga parcial, porque de lo contrario se podría atentar contra la libertad de iniciativa económica. Pero el problema se plantea también respecto a su conciliación con la libertad de trabajo, la cual no debe ser neutralizada por la ocupación del centro de trabajo con ocasión de la huelga, impidiendo a los trabajadores no huelguistas el libre acceso a los locales y puestos de trabajo...”¹³.

Por su parte, en Italia se ha admitido la ocupación de los lugares de trabajo cuando esta se desarrolla dentro del horario de la jornada laboral, pero que sucede cuando esta se excede. La Corte Constitucional también la considera lícita cuando esta ocupación se relaciona directamente con el ejercicio de huelga como lo es en el caso de la huelga articulada y demostrativa o asamblea, de lo contrario será una actividad civilmente ilícita¹⁴.

Giugni al referirse al tema planteado expresa: “...es una forma particularmente áspera de lucha sindical que se realiza cuando las relaciones intersindicales han superado ampliamente los límites de la ruptura, tal acción

¹² SALA FRANCO, Tomás, obra citada, pp. 354 y ss.

¹³ MONEREO PEREZ, José Luis y ORTEGA LOZANO “El derecho de huelga: configuración y régimen jurídico”. Thomson Reuters Aranzadi. España 2019 pp. 350 y ss.

¹⁴ CARINCI Franco, De LUCA TAMAJO, Raffaele, TOSI Paolo y TREU Tiziano “Derecho del Trabajo. 1 El derecho Sindical” Comares Granada 2015 pp. 384 y ss.

puede darse en apoyo de una huelga, o bien con la prosecución, contra la voluntad del empresario laboral”¹⁵.

En tanto, en Argentina, la regulación del derecho de huelga no está prevista en el ordenamiento expresándose: “...no es una vía autorizada por las leyes y da lugar al procedimiento excepcional de amparo, porque lesiona de un modo irreparable por vía ordinaria el derecho de propiedad y la libertad de trabajar”¹⁶.

Estala señala que “por afectar el derecho de propiedad del empleador (arts. 14 y 17, Const. Nacional) u otros derechos constitucionalmente tutelados, deben descalificarse como huelgas ilícitas las efectuadas con ocupación del establecimiento, dada que nada justifica la presencia de trabajadores en el lugar del trabajo, luego de finalizada la jornada de labor...”¹⁷.

Por su parte García señala que: “representa una forma de lucha social y política históricamente utilizada por los trabajadores”, citando algún fallo jurisprudencial del Juzgado de Garantías de San Isidro del año 2009 (caso Kraft), el cual en una sentencia interlocutoria señaló: “una colisión de dos derechos fundamentales que reconoce nuestra Carta Magna, que son el derecho de huelga en el que se amparan los trabajadores que llevan adelante la protesta sindical...y el legítimo derecho del propiedad que invocan los directivos de la empresa...”, el Tribunal en este caso pospuso el desalojo hasta que concluyese la instancia conciliatoria ante el Ministerio de Trabajo de la Nación, culminada esta ordeno el desalojo¹⁸.

En Uruguay, con respecto a si la misma constituye un ejercicio del derecho de huelga o no, se pueden sistematizar dos posiciones nítidamente opuestas:

¹⁵ GIUGNI, Gino “Derecho Sindical”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social (España) 1983, p. 260.

¹⁶ NUÑEZ, Mariano, “Medios de Presión” en Tratado de Derecho del Trabajo Tomo VIII ACKERMAN Mario Director, TOSCA Diego Coordinador, Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires 2013, p. 780

¹⁷ ESTALA, Carlos Alberto, “Derecho Colectivo del Trabajo” Editorial Astrea 2da. Edición Buenos Aires 2007 p. 413.

¹⁸ GARCIA, Héctor Omar “El Derecho de Huelga” en “Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo” Tomo II Director SIMON Julio, Coordinador AMBESI Leonardo. Editorial La Ley Buenos Aires Buenos Aires 2012, pp. 634 y ss.

a) En primer término, podemos identificar una posición “tradicional” que considera que el derecho de huelga comprende la ocupación de los lugares de trabajo.

En la misma podemos ubicar a Ermida quien expresó: “La ocupación de los lugares ha sido vista en nuestro país, por la jurisprudencia tanto como por la mayor parte de la doctrina como una modalidad del derecho de huelga: forma atípica de huelga, modalidad, manifestación o expresión (y no “extensión”, como a veces se dice) de la misma.

El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mantienen una jurisprudencia uniforme y constante en el sentido de considerar que la ocupación es una modalidad del derecho de huelga cuya limitación solo se justifica en cuanto deje de ser pacífica.... Esta jurisprudencia de los órganos de control de la OIT es particularmente relevante en nuestro Derecho, habida cuenta que, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 72 y 332 de la Constitución, el bloque de constitucionalidad incluye a las normas internacionales de derechos humanos, en la interpretación que de ellas hacen los órganos especialmente creados para su aplicación o interpretación”¹⁹.

Loustaunau señala: “...la moderna doctrina civilista sostiene que la producción de un daño en la esfera jurídica ajena, se presume antijurídico cuando es injustificado. Y la ilicitud es entendida como la ausencia de una norma que autorice la realización del hecho dañoso....De modo que quien ejerce su derecho consagrado constitucionalmente no realiza una medida en forma ilícita o antijurídica...”²⁰.

En similar visión encontramos a Mantero Álvarez, quien concluye que: “...se desprende que no existe limitación –jurídicamente válida- a la huelga con ocupación, considera a la medida en su materialidad, pudiendo existir limitaciones derivadas de otros derechos subjetivos...”²¹.

¹⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar, Obra citada, página 193

²⁰ LOUSTAUNAU Nelson “Ocupación y desocupación de lugares de trabajo”, en revista Derecho Laboral Tomo XLIII No. 218 Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2005 pp.392 y ss.

²¹ MANTERO ALVAREZ, Ricardo, Obra citada p. 128.

b) La posición contraria sostiene que la huelga no comprende el derecho a ocupar los lugares de trabajo.

En esta línea de pensamiento se encuentra Ameglio, quien al referirse a la asimilación de la ocupación como huelga señala: “A nuestro juicio es equivocada la concepción jurídica que asimila la ocupación a la huelga. Por más amplio que sea el concepto de huelga, la ocupación no puede ser asimilada, en tanto implica un hacer violento, en lugar de dejar de hacer, o alguna otra forma de abstención que es de la esencia de la huelga...”²².

En similar sentido, Pérez del Castillo, se plantea: “Hablar de ocupación pacífica implica una cierta incoherencia porque no será pacífico ocupar un establecimiento en contra de la voluntad de quien lo dirige. Se trata de señalar que el componente indiscutible de violencia implícita no llega al grado de agresión física o al daño de las cosas. Si de esto último se trata, la ocupación recibe un enfoque jurídico distinto y puede ser un ilícito penal...”²³ Asimismo, el citado autor agrega: “Parece claro que una huelga que impide el trabajo de todos contradice la naturaleza del derecho reconocido en la Constitución y choca contra la concepción jurídica liberal de nuestra sociedad”²⁴.

Con mayor énfasis Larrañaga expresa: “La ocupación de los lugares de trabajo es una medida de conflicto ilícita por dos razones. En primer lugar, porque no tiene los rasgos esenciales de la huelga. En segundo lugar, vulnera derechos humanos fundamentales reconocidos y protegidos por la Constitución (libertad en general, libertad de trabajo, de conciencia cívica, de empresa, de circulación y derecho de propiedad)”²⁵.

Dieste, advierte que: “...la inexistencia de una definición constitucional de huelga no autoriza a incluir dentro de esta noción a cualquier medida de

²² AMEGLIO, Eduardo “La regulación de las relaciones colectivas de trabajo: Por el camino equivocado” en XVII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” Fundación de Cultura Universitaria, julio de 2006 p. 302.

²³ PEREZ del CASTILLO, Santiago Obra citada p. 359.

²⁴ PEREZ del CASTILLO, Santiago, obra citada página 363.

²⁵ LARRAÑAGA Nelson “Las Relaciones Laborales Colectivas Uruguayas” Editorial Amalio M. Fernández 1era. Edición. Montevideo, julio de 2014 p. 306.

autotutela. Si aplicáramos esta metodología para otros institutos, terminaríamos desvirtuándolos, tal como se hace con la huelga”²⁶.

Desde otra disciplina jurídica el Derecho Administrativo, Delpiazzo y Robaina ven a la ocupación de lugares de trabajo como un ataque al “Estado de Derecho” expresando: “...la ocupación es fenómeno fáctico en el que la voluntad unilateral de unos se impone a otros, vulnerando sus derechos”²⁷.

3.2. Su colisión con los derechos fundamentales

Más allá de la posición que se adopte sobre la naturaleza jurídica de la ocupación de los lugares de trabajo, no cabe duda de que esta confronta con derechos fundamentales.

En efecto la ocupación de trabajo, afecta a aquellos trabajadores en por lo menos dos de sus derechos: el derecho a ser protegidos en el goce del trabajo reconocido expresamente el artículo 7 de la Carta, como también en su derecho a la Libertad Sindical en su sentido negativo, es decir a no adherir a las medidas sindicales. A su vez menoscaba el derecho de propiedad del empleador al privarlo de su uso, y sin duda el derecho a la libertad de empresa reconocido por el art. 36 de la Norma Fundacional.

Ante un conflicto de derechos, siguiendo a Alexy “una restricción a los derechos fundamentales sólo es admisible si en el caso concreto a los principios contrapuestos les corresponde un peso mayor”, considero entonces que el derecho de huelga, debe de contextualizarse y coordinarse con los otros derechos afectados²⁸.

Precisamente sobre la ponderación Alexy dirá que se puede apreciar en tres pasos: “...en el primer paso es preciso definir el grado de no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la

²⁶ DIESTE, Juan Francisco, “Medias de Conflicto Colectivo distintas de la Huelga” en “Estudios sobre el Derecho de Huelga. Homenaje a Santiago PEREZ del CASTILLO” AA.VV. Coordinadores RODRIGUEZ AZCUE, Álvaro y PEREZ del CASTILLO, Matías. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 2023, p. 328

²⁷ DELPIAZZO Carlos y ROBAINA Andrés “Estado de Derecho y Ocupaciones” Revista de Derecho Universidad de Montevideo, Volumen 5 No. 9 año 2006 (consultada en internet).

²⁸ ALEXY, Robert. “Teoría de los derechos fundamentales”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2da. Edición. Madrid España 2012 p. 257.

importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro”²⁹.

Siguiendo las reglas enunciadas, se debe ponderar por una parte: la importancia de la no satisfacción del derecho a trabajar, el derecho a no adherirse a una medida de lucha, y también el del empleador a ejercer su derecho de libertad de empresa; con la no satisfacción del derecho de ocupación de los lugares de trabajo. Aceptando que de esta comparación surge que prevalecen los primeros, se debería preguntar que tanto afecta o menoscaba el derecho de huelga por verse impedidos de ocupar el lugar de trabajo, en la mayoría de los casos estimo que muy poco, ya que el derecho de huelga en su sentido clásico como abstención de trabajar en pos de una reivindicación permanece intacto, en tanto en caso contrario de considerarse que prevalece la ocupación de los lugares de trabajo, se afectaría gravemente los primeros derechos mencionados.

Al respecto Arese advierte: “...sin duda este sistema de proporcionalidad, constituye un método de resolución de casos, pero, según advierte Luigi Ferrajoli en “Un debate sobre principios constitucionales”, implica también sus riesgos. Su crítica no se dirige al rol de la ponderación sino más bien “...a la excesiva ampliación del mismo en la actuación legislativa y en la interpretación jurisprudencial de las normas constitucionales. Tengo la impresión de que a causa de tal ampliación, la ponderación ha acabado por convertirse en una burbuja terminológica, inflada enormemente hasta designar las formas más desenvueltas de vaciamiento y de inaplicación de normas constitucionales, tanto en el plano legislativo como en el jurisprudencial.”...”³⁰.

No es ajeno al análisis que las ocupaciones suelen tener como móviles “la intención de preservar la fuente de trabajo, el interés de poner obstáculos al empleador para continuar la actividad, el deseo de impedir la contratación de reemplazantes y la oportunidad de agravar la misma acción de protesta”³¹.

²⁹ ALEXY, Robert. Obra citada p. 529

³⁰ ARESE, César “Derechos Humanos Laborales”. Editores Rubiznal Culzoni 2da. Edición. Buenos Aires 2022, p. 822

³¹ PEREZ del CASTILLO Santiago, Obra citada p.358.

No obstante, y más allá de lo comprensible cuando la medida tiene naturaleza cautelar de otros derechos, debe ponderarse que el ordenamiento jurídico consagra herramientas jurídicas efectivas a tales fines, como lo son la traba de embargo, medidas de no innovar etc., que cumplen con el fin garantista de los créditos laborales de los trabajadores.

3.3. Antecedentes de regulación

Como se expresó, Uruguay se caracterizó históricamente por un abstencionismo en la regulación de los denominados “institutos de derecho colectivo” (huelga, fuero sindical, negociación colectiva), siendo el soporte normativo del mismo los arts. 57 y 65 de la Constitución de la República, la Ley No. 13.720 de 16 de diciembre de 1968, artículos 3 literal f, 4 y 5 así como los Convenios Internacionales del Trabajo aprobados en el seno de la O.I.T y ratificados por nuestro país³².

En cuanto refiere a la ocupación de lugares de trabajo podemos distinguir la siguiente cronología normativa:

Decreto del Poder Ejecutivo No. 512/966 (modificado por Decreto No. 286/000), por el cual se facultaba al Ministerio del Interior a desalojar los lugares de trabajo a solicitud del empleador. Fue derogado por el Poder Ejecutivo en el año Decreto No. 145/005 del 2 de mayo de 2005.

El Decreto No. 165/006 de 30 de mayo de 2006, establece un procedimiento para la prevención y solución de conflictos en forma “transitoria” hasta tanto se regulase por ley, lo cual a la fecha nunca ocurrió.

En dicha norma jurídica se reconoce a la ocupación de lugares de trabajo como una forma de ejercicio del derecho de huelga en tanto esta sea pacífica y se establecen una serie de garantías a fin de preservar los bienes de la empresa (artículo 4to). El mecanismo instaurado hace sumamente dificultoso que a través del mismo se pueda desalojar efectivamente los lugares de trabajo.

³² Este abstencionismo ha sido modificado con la aprobación de una serie de normas que suponen el intervencionismo en el derecho colectivo: Leyes 17.940 de libertad Sindical, 18.508 Negociación Colectiva en Sector Público y 18.566 Negociación Colectiva.

Respecto de esta última norma Pezzutti advierte que: "...la Constitución consagra en forma expresa, dos derechos que se confrontan definitivamente con el fenómeno de la ocupación: el derecho al trabajo –comprensivo del subordinado como del independiente- y el derecho de propiedad. Y volvemos a plantearnos que toda interpretación del concepto huelga debe responder a su armonización con estos textos..."³³.

A diferencia del procedimiento señalado precedentemente, el Decreto No. 354/010 de 2 de diciembre de 2010, establece el régimen de desocupación ágil cuando el lugar ocupado sea un organismo público de cualquier naturaleza.

Se instala así lo que se podría denominar un régimen "bifronte". Esta diferenciación de regímenes cuando se trata de la actividad privada o pública no fue ajena a críticas así es que Durán Martínez señala: "...no todos los inmuebles estatales tienen la misma importancia. No es lo mismo ocupar un Juzgado que el local que dispone ANCAP para fabricar whisky y no hay ninguna diferencia entre ocupar ese local de ANCAP y el de un particular destinado también a producir whisky...". Así es que el citado autor acude a Cervantes, y su inmortal "Don Quijote de la Mancha", encontrando como única justificación la denominada "ley del encaje" que reza: "Nunca te guíes por la ley del encaje, que suele tener mucha cabida con los ignorantes que presumen de agudos", a la cual se acudía cuando el único fundamento consistía en que se le había "encajado" en la cabeza del gobernante, es decir la arbitrariedad pura³⁴.

Sobre este tratamiento desigual para el sector público y sector privado, manifestó una visión crítica Mantero de San Vicente: "...pueden justificarse en caso de ciertas dependencias públicas (Poderes del Estado, por ejemplo, cuyo funcionamiento no debe perturbarse) pero no tan claramente en el caso de los entes del dominio industrial y comercial del Estado"³⁵.

4. Régimen actual

³³ PEZZUTTI, Miguel "Ocupaciones de Lugares de Trabajo" en Anuario de Derecho Administrativo. Tomo XIV. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo 2007 p. 82.

³⁴ DURAN MARTINEZ, A., "Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo", La Ley Uruguay, año p. 325.

³⁵ MANTERO de SAN VICENTE, Osvaldo. "Derecho Sindical" Tomo I Fundación de Cultura Universitaria 2da. Edición abril de 2015 p. 227.

El artículo 392 de la Ley 19.889 establece: “(Libertad de trabajo y derecho de la dirección de empresa) El Estado garantizará el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente”.

Dicha disposición legal fue reglamentada por el Decreto 281/020 de 15 de octubre de 2020.

4.1. Fundamentos de la reforma

Entre los elementos que justifican la instauración del nuevo régimen se encuentran las medidas necesarias para el cumplimiento de las observaciones formuladas por la Organización Internacional del Trabajo y los fallos jurisprudenciales.

4.1.1. Observaciones de la OIT

En efecto, ante denuncias presentadas por el sector empleador por la violación del C.I.T 87, la O.I.T, observó a nuestro país sobre el punto señalando que sin perjuicio de mantener su histórica posición de que eran aceptadas las ocupaciones de los lugares de trabajo y piquetes en tanto fueran pacíficos, en todo momento se deberá garantizar el derecho de los no huelguistas a trabajar, así como el derecho de la dirección de la empresa a entrar a los locales³⁶.

El Comité de Libertad Sindical en el caso No. 2699 de marzo de 2010 en párrafo 1384, y ante un recurso de Queja expresó: “...el ejercicio del derecho de huelga y la ocupación del lugar de trabajo deben de respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la misma. En estas condiciones, el Comité pide

³⁶ Observación realizada en la 102 reunión de la Organización Internacional del Trabajo en el año 2012.

la Gobierno que vele por el respeto de estos principios en las normas reglamentarias que se dicten y en la práctica...”³⁷.

En tal sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en el año 2019 señala: “...constata, sin embargo que la propuesta gubernamental de marzo de 2017: i) no parece contemplar modificaciones respecto de las ocupaciones de empresa, que tendrían lugar posteriormente al agotamiento del procedimiento propuesto de prevención y solución de conflictos, y ii) no prevé explícitamente la sumisión de las ocupaciones de empresa a la obligación de respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas. A este respecto, la Comisión reitera que “los piquetes de huelga y la ocupación de los lugares de trabajo deberían estar permitidos siempre que estas acciones se desarrollen pacíficamente. Solo pueden imponerse restricciones este tipo de acciones cuando pierdan su carácter pacífico. Ahora bien, en todos los casos debe garantizarse el respeto de la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección a entrar en los locales de la empresa”.....Subrayando nuevamente la relevancia de los lineamientos establecidos por la jurisprudencia nacional a este respecto, la Comisión pide al Gobierno que, después de haber sometido el texto a la consulta de los interlocutores sociales, someta al Parlamento un proyecto que regule las ocupaciones de empresas de una manera plenamente conforme con el Convenio. Recordando que puede seguir contando con la asistencia técnica de la Oficina, la Comisión espera firmemente que el Gobierno podrá informar a la brevedad de avances concretos a este respecto”.

Ahora bien, independientemente si la ocupación supone un ejercicio lícito del derecho de huelga, (aun aceptando esta posición) el ejercicio del derecho de huelga tiene sus límites internos y externos. En especial en cuanto a los externos se produce la colisión con otros derechos.

4.1.2. Pronunciamientos Jurisprudenciales

³⁷ Mencionado por LARRAÑAGA Nelson, obra citada p. 323.

La insuficiencia de un mecanismo eficiente para proteger los derechos del empleador y de los trabajadores no adherentes ha motivado que quienes se sienten lesionados en sus derechos constitucionales por la ocupación de los lugares de trabajo, y por carecer de una vía adecuada, recurran al procedimiento de tutela jurisdiccional de “Acción de Amparo” previsto por la Ley No. 16.011 ante los Juzgados Letrados Civiles; quienes mayoritariamente han amparado las pretensiones de desocupación.

El no proteger el derecho a trabajar de los no huelguistas supone una lesión a su derecho a la libertad sindical en su contenido negativo, que incluye que el trabajador puede no adherir a las medidas gremiales.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to. Turno en su Sentencia No. 159/2006 de 6 de octubre de 2006, sobre la ocupación señaló: “...expresa una conducta que implica el quiebre y el desconocimiento de ese equilibrio de los derechos constitucionales de unos y de otros. Esto y no otra cosa es lo que transforma a la medida adoptada en clara y manifiestamente ilegítima...”. En tanto el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 3er. Turno en Sentencia No. 123/2007 de 16 de mayo de 2007 expresó que atenta: “...contra el goce de la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad (art. 7 de la Carta), la disponibilidad de los papeles particulares (art. 28) y la libertad de trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita (art. 36)...”³⁸.

Por su parte, en Sentencia No. 26/2019 de 24 de abril de 2019 el Juzgado Letrado en lo Civil de 16º. Turno, señaló: “...La ilegítimada de la medida es notoria, dado que atenta contra los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente (en especial la propiedad), que solamente pueden encontrar su límite en una ley basada en el interés general. El derecho a la propiedad es un derecho inviolable. Su titular solamente puede verse privado de su libre goce y ejercicio por una ley, basada en la necesidad o utilidad pública, como sucede frecuentemente y a vía de ejemplo, mediante las expropiaciones d, donde percibe a cambio una compensación acorde...”³⁹.

³⁸ Sentencias mencionadas por LARRAÑAGA Nelson, en obra citada pp. 320 y ss.

³⁹ Sentencia No. 26/2019 adoptada en autos caratulados: “Montevideo Gas-Grupo Petrobras SA c/La Unión Autónoma de Obreros y Empleados del Gas (UAOEGAS) Amparo” IUE 2-17784/2019.

4.2. Principales aspectos del régimen vigente

El nuevo régimen jurídico sobre la ocupación de los lugares de trabajo, se caracteriza por los siguientes aspectos.

Reglamenta a través de un medio jurídicamente idóneo la ley, derechos consagrados en la Constitución, y que habían sido hasta este momento regulados a través de un decreto, ponderándolos asimismo con otros derechos.

El artículo 392 de la Ley No. 19.889 no prohíbe las ocupaciones de los lugares de trabajo, sino que las limita al ejercicio de otras personas de trabajar y dirigir su empresa. Así es que Castello expresa que el legislador "...optó por una modalidad indirecta de regulación de este tipo de protesta. En lugar de establecer una prohibición lisa y llana, como sucede en muchos ordenamientos extranjeros, la norma utiliza una técnica indirecta que consiste en exigir que los huelguistas no realicen dos tipos de conducta que forman parte de la esencia de la ocupación: el impedir, limitar, cercenar o coartar el ingreso al establecimiento de los directivos, y de los trabajadores no adherentes a la huelga..."⁴⁰.

La nueva norma cumple adecuadamente con las observaciones realizadas por la O.I.T referentes a que el ejercicio del derecho de huelga⁴¹.

El Decreto No. 281/020 elimina, de su fundamentación el reconocimiento explícito realizado en los fundamentos del Decreto No. 165/006, que la ocupación es una modalidad de ejercicio del derecho de huelga.

Desde lo formal unifica los regímenes de desocupación de los lugares de trabajo tanto sea en el ámbito público como privado, eliminando un trato diferencial que no siempre tenía justificación.

Elimina las previsiones y constancias de garantías que se daban al momento de realizar la huelga.

4.3. Evaluación del régimen actual

⁴⁰ CASTELLO, Alejandro "Límites del derecho de huelga en el art. 392 de la Ley No. 19.889" en revista Derecho Laboral Tomo LXIII No. 278-279 abril setiembre de 2020, Fundación de Cultura Universitaria p. 49.

⁴¹ Ídem, p. 43.

Transcurridos casi cuatro años desde la aprobación de la norma que habilita las desocupaciones se han registrados 163 casos de ocupaciones de lugares de trabajo, de los cuales el 75 por ciento ocurrió en el sector público, siendo la mayoría de ellos establecimientos de enseñanza secundaria. En un 99% de los casos la desocupación fue pacífica⁴².

5. Reflexiones

A manera de síntesis, se formulan las siguientes reflexiones conclusivas:

1) El derecho de huelga es un derecho humano fundamental consagrado en la Constitución de la República. Su ejercicio supone la abstención concertada colectivamente de realización de tareas para la consecución del interés profesional.

2) Del mismo modo que todos los derechos tienen sus límites, en el caso de la huelga se distinguen los internos que son derivan de su propia definición de huelga; y los externos que provienen de su coordinación con otros derechos de igual jerarquía.

3) La ocupación de los lugares de trabajo, en una modalidad de acción sindical pero no integra el derecho de huelga, en tanto su esencia consiste en un accionar violento contra derechos fundamentales.

4) La ocupación de los lugares de trabajo tensiona los límites externos del derecho de huelga, en tanto se afectan derechos consagrados en la Constitución, como lo son el de trabajo, la libertad sindical negativa y el ejercicio de la libertad de empresa.

5) La Ley No. 19.889 en su artículo 392, desde lo formal tiene la jerarquía normativa necesaria, para proceder a regular el derecho de huelga, reconocido en la Carta, y desde lo sustancial coordina el ejercicio del derecho de huelga con otros derechos fundamentales, contemplando las observaciones de

⁴² Estudio realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, comentado en el diario "El País" en su edición del día 7 de abril de 2024.

la Organización Internacional del Trabajo, los pronunciamientos jurisprudenciales y posiciones de parte de la doctrina.

6) El Decreto 281/020, se dicta a efectos de dar cumplimiento a la nueva disposición legal, dotándolo de una jerarquía mayor que la del régimen anterior.

7) La normativa ahora vigente, no afecta ni limita el derecho de huelga, sino que en su caso pondera el mismo con otros derechos dignos de la misma protección; con los cuales deberá apreciarse en el caso concreto, y en su caso siempre permanecerá la posibilidad de su ejercicio en su forma primogénita.

8) El ahora vigente Decreto referente a las desocupaciones de trabajo, elimina diferencias no siempre justificables entre el procedimiento cuando se trata de una ocupación de un lugar de trabajo público y privado.

Bibliografía

- ALEXY, R. (2012). *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2da. Edición, Madrid.
- AMEGLIO, E. (2006). “La regulación de las relaciones colectivas de trabajo: Por el camino equivocado”, *XVII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Fundación de Cultura Universitaria.
- ARESE, C. (2022). *Derechos Humanos Laborales*, Editores Rubiznal Culzoni, 2da. Edición, Buenos Aires.
- CARINCI, F., De LUCA TAMAJO, R., TOSI, P. y TREU, T. (2015). *Derecho del Trabajo. El derecho Sindical*, Comares, Granada.
- CASTELLO, A. (2010). “El derecho de huelga. Principales características del modelo uruguayo”, *revista Derecho Laboral*, Tomo LIII, No. 240 Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- CASTELLO, A. (2020). “Limites del derecho de huelga en el art. 392 de la Ley No. 19.889”, *revista Derecho Laboral*, Tomo LXIII, No. 278-279, Fundación de Cultura Universitaria.
- DELPIAZZO, C. y ROBAINA, A. (2006). “Estado de Derecho y Ocupaciones”, *Revista de Derecho*, Universidad de Montevideo, Volumen 5, No. 9.
- DIESTE, J. F. (2023). “Medidas de Conflicto Colectivo distintas de la Huelga”, en AA.VV., *Estudios sobre el Derecho de Huelga. Homenaje a Santiago PEREZ del CASTILLO*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- DURAN MARTINEZ, A. (2012). “Neoconstitucionalismo y Derecho Administrativo”, *La Ley*, Uruguay.ERMIDA URIARTE, O. (2012). *Apuntes sobre la Huelga*, Fundación de Cultura Universitaria, Tercera Edición.
- ESTALA, C. A. (2007). *Derecho Colectivo del Trabajo*, Editorial Astrea, 2da. Edición, Buenos Aires.
- GARCIA, H. O. (2012). “El Derecho de Huelga”, en SIMON, J. (Dir.), *Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo*, Tomo II, Editorial La Ley, Buenos Aires.
- GIUGNI, G. (1983). *Derecho Sindical*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, España.

- LARRAÑAGA, N. (2014). *Las Relaciones Laborales Colectivas Uruguayas*, Editorial Amalio M. Fernández, 1era. Edición, Montevideo.
- LOUSTAUNAU, N. (2005). “Ocupación y desocupación de lugares de trabajo”, *revista Derecho Laboral*, Tomo XLIII, No. 218, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- MANTERO ALVAREZ, R. (1992). *Límites al Derecho de Huelga*, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo.
- MANTERO de SAN VICENTE, O. (2015). *Derecho Sindical*, Tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, 2da. Edición.
- MONEREO PEREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. (2019). *El derecho de huelga: configuración y régimen jurídico*, Thomson Ruters Aranzadi, España.
- NUÑEZ, M. (2013). “Medios de Presión”, en ACKERMAN, M. (Dir.), *Tratado de Derecho del Trabajo*, Tomo VIII, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires.
- OJEDA AVILÉS, A. (1995). *Derecho Sindical*, Editorial Tecnos, Séptima Edición, España.
- PEREZ del CASTILLO, S. (1993). *El Derecho de la Huelga*, Fundación de Cultura Universitaria, 1era. Edición, Montevideo.
- PEZZUTTI, M. (2007). “Ocupaciones de Lugares de Trabajo”, *Anuario de Derecho Administrativo*, Tomo XIV, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- PLA RODRIGUEZ, A. (2001). *Curso de Derecho Laboral*, Tomo IV, Volumen 2, Ediciones Idea, Montevideo.
- RODRIGUEZ MANCINI, J. (2004). *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Astrea, 5ta. Edición ampliada, Buenos Aires.
- SALA FRANCO, T. (2013). *Derecho Sindical*, Tirant Lo Blanch, Valencia.