



Uruguay, ¿nuevo marco de relaciones laborales?

por Joaquín Perrone Ramos

Introducción

Cuando nos referimos al concepto *reformas laborales* es necesario partir de una precisión terminológica: las relaciones laborales constituyen una disciplina esencialmente dinámica y tendiente a reformularse. Comparte con el derecho del trabajo su nota de provisoriedad¹, así como el particularismo del estrecho relacionamiento con los cambios sociales y políticos, tomando relevancia la significación del tiempo social².

En este último tiempo nuestro país atravesó una serie de cambios determinados por una nueva orientación política en el gobierno nacional luego de 15 años (producto de los resultados de las elecciones del año 2019) y casi concomitantemente con esto, la declaración de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19. Esto determinó que el foco desde la asunción del nuevo gobierno haya sido mantener al margen el número de contagios y atender las contingencias derivadas de la paralización de actividades (principalmente aplicando flexibilizaciones y extensiones al subsidio por desempleo) oficiando la pandemia como una especie de “freezer” en relación a las reformas laborales (y de otra índole) anunciadas en el período electoral.

A medida que la situación sanitaria pierde centralidad por el avance de la vacunación, la baja de contagios y casos graves de la enfermedad va tomando cada vez más relevancia en la escena de las relaciones laborales la implantación de diferentes reglamentaciones que tienden a consolidar un nuevo modelo. Recordemos que nuestro país históricamente se caracterizó por un modelo de relaciones colectivas de trabajo arregulado (con una aplicación amplia de la libertad sindical) y desde el año 2005 este modelo tuvo un giro hacia un “intervencionismo moderado” con una clara orientación de promoción y apoyo a la actividad sindical (huelga, negociación colectiva, fuero sindical).

A raíz del cambio de signo político, puede entenderse que estamos en los albores de un nuevo modelo de relaciones laborales nacional. En este trabajo abordaremos brevemente los cambios que se están consolidando en uno de los pilares del derecho colectivo del trabajo: el derecho de huelga. En relación a esto, el elemento más significativo desde la asunción de las nuevas autoridades de gobierno fue la discusión y la posterior aprobación de la Ley 19.889 (conocida por Ley de Urgente Consideración, en adelante LUC) que ingresó al parlamento mediante el mecanismo de urgente consideración y fuera aprobada en el mes de julio de 2020. Esta ley tiene un total de 476 artículos

¹ Plá Rodríguez, Américo, “Curso de Derecho Laboral”, Tomo I, Vol. I, 1987, Ediciones Idea, Mdeo.

² Barbagelata, Héctor-Hugo, “El particularismo del Derecho del Trabajo y los derechos humanos fundamentales”, 2da. Ed., 2009, FCU, Mdeo., p. 23.

que regulan diversas materias, pero a los efectos del presente trabajo haremos referencia principalmente al que regula el derecho de huelga.

Regulación del derecho de huelga ¿nuevos límites?

El artículo 392, que se ubica dentro de la sección XVII y se titula *libertad de trabajo y derecho de la dirección de la empresa* enuncia que: “El Estado garantiza 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”. El mencionado artículo tuvo modificaciones en su redacción, producto de la discusión parlamentaria, y las opiniones vertidas por los diferentes actores sociales en su comparecencia en el Parlamento nacional.

La redacción final elegida recoge casi textualmente lo señalado por los órganos de control de la OIT. Es importante recordar que esta postura de la OIT sobre la huelga fue expresada por primera vez en respuesta a la queja presentada por las principales cámaras empresariales de nuestro país contra el estado uruguayo. Anteriormente estos criterios (el acceso de los no huelguistas y de la dirección de la empresa para ingresar a las instalaciones) habían sido esgrimidos en referencia únicamente a los piquetes.

La huelga en nuestro país está garantizada al más alto nivel normativo, destacando que el art. 57 de nuestra Constitución establece: “declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

Como señala Ermida: “la huelga pues, en cuanto recusación colectiva de trabajo con una finalidad de reclamo o protesta en protección de intereses o derechos de los trabajadores, es un instituto de autotutela colectiva, y un instrumento de libertad sindical.”³ Este autor siguiendo a Plá Rodríguez y a Couture, realiza una enumeración de sus características fundamentales. De esta forma encontramos que la Huelga está compuesta por: la omisión de trabajar, de forma colectiva, bajo una motivación de reclamo o protesta. Ésta es también un fenómeno absolutamente dinámico que admite diversas formas, tanto típicas, como atípicas, y “en la práctica, el ejercicio del derecho de huelga se atipiza cada vez más, tanto en nuestro país como en el mundo todo. Y ello no solo como una estrategia de maximización del daño y minimización del costo, sino también como una adaptación flexible del ejercicio de huelga, a la flexibilización empresarial y productiva.”⁴

Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico se admiten tanto las modalidades de huelga típicas o atípicas, salvo el sabotaje y las formas que se le asimilen, cualquier otra forma de lucha puede ser mirada como una manera de huelga.⁵

En el proyecto aprobado se optó por modificar la palabra el estado *garantizará*, por *garantiza*. Sembraba inmensas interrogantes la forma en la cual el estado podría garantizar el ejercicio de un derecho constitucional (que la propia Constitución no hace más que reconocer). Recordemos que esta medida, para cumplir su cometido, debe tener un componente de molestia para equiparar la fuerza de los trabajadores con los empleadores y cualquier otro límite impuesto arbitrariamente estaría vaciando de contenido un derecho consagrado al más alto nivel normativo.

³ Ermida, Oscar, “Apuntes sobre la huelga”, 1996, FCU, Mdeo., p.10.

⁴ Ídem, p. 35.

⁵ Plá Rodríguez, Américo, “Los principios del derecho del trabajo”, Depalma, Buenos Aires, p. 315.

Este artículo fue intensamente debatido, entre otras cosas, porque la huelga no implica a priori una confrontación con el derecho de los no huelguistas a trabajar, y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar a los lugares de trabajo. En el único supuesto en que la huelga puede afectar la posibilidad de ingreso al establecimiento de los no huelguistas y de la dirección de la empresa es en la ocupación, por lo que en virtud de este artículo se entiende que la ocupación de los lugares de trabajo es una modalidad legítima de huelga (siempre y cuando cumpla con lo anteriormente mencionado). Como señala Barretto, “la LUC al admitir las ocupaciones en tanto sean pacíficas (...) se apega al criterio de la OIT y genera [que] a partir de la ley sólo sería posible determinar un desalojo de trabajadores en caso de que la medida dejara de ser pacífica o impidiera la libertad de trabajo y empresa.”⁶

En definitiva, como señala Castello “el legislador optó por seguir el modelo OIT sobre las ocupaciones de lugares de trabajo: no se las prohíbe y se las considera como una forma de presión que pueda ser legítima, pero para ello debe ser pacífica (no puede ejercerse con violencia física o moral) y respetarse los derechos de trabajadores no adherentes y del empresario y sus mandos medios, de ingresar al local, poder disponer de los medios de producción y trabajar y ejercer la libertad de industria y comercio. Los ocupantes pueden permanecer en el local, aún luego de terminada la jornada de trabajo, siempre que respeten dichos derechos y libertades.”⁷

Con la aprobación de este artículo, aunque sea teóricamente, una ocupación es una modalidad de este derecho siempre y cuando esa medida sea pacífica (elemento que ya estaba presente en la concepción doctrinaria, la cual la diferenciaba del “sabotaje”) y permita el ingreso y el trabajo de no huelguistas y la dirección de la empresa.

Si bien puede suceder que otros tipos de ejercicio de huelga (las conocidas huelgas atípicas) puedan afectar indirectamente el trabajo de los no huelguistas compartimos con Castello que “esa situación no configura ilicitud de ninguna clase. Al contrario, es el efecto normal o natural del ejercicio del derecho de huelga, amparado por el artículo 57 de la Constitución (...) [que] debe ser leída e interpretada en el sentido de que el derecho de los no huelguistas es protegido en el marco de la huelga, [y] se circunscribe y limita a poder ingresar o acceder al establecimiento, para ponerse a disposición del empleador en su puesto de trabajo”⁸. Esto quiere decir que si producto del ejercicio la huelga, un determinado sector de la empresa se ve impedido de ejecutar su trabajo, no puede interpretarse que la medida es ilícita, ya que la limitación del mencionado artículo tiene efecto únicamente con permitir el acceso al establecimiento y que el trabajador no huelguista se encuentre a la orden de su empleador.

El pasado 15 de octubre el Poder Ejecutivo reglamentó el art. 392 de la LUC a través del Decreto 281/020 que le otorga la competencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, toda vez que haya una ocupación tanto en una empresa pública o privada a intimar la desocupación inmediata, bajo el apercibimiento de utilizar la fuerza pública. Además, le otorga a este Ministerio la potestad discrecional de convocar una instancia de conciliación (“podrá”) sin perjuicio de intimar la desocupación “antes, durante o después de esa instancia”.

⁶ Barretto, Hugo, “El gobierno y la inmediata restricción del derecho de huelga”, 16 de diciembre de 2021, párr. 7, en: <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2020/10/el-gobierno-y-la-inmediata-restriccion-del-derecho-de-huelga/>

⁷ Castello, Alejandro, “Límites del derecho de huelga en el art. 392 de la ley 19.899”, Revista Derecho Laboral, Vól. 63, Núm. 278-279, FCU, Mdeo., p. 49

⁸ ídem, p. 48.

Repasemos, entonces, el procedimiento nuevo creado en función de este Decreto para atender ese tipo de conflicto colectivo de trabajo:

1. Ocurrida una ocupación el jerarca de una dependencia pública o privada puede dar cuenta el MTSS.
2. El MTSS⁹ *podrá* convocar a una instancia de conciliación, pudiendo intimar antes, durante o después de esa instancia la desocupación de manera inmediata bajo apercibimiento de la intervención de la fuerza pública.
3. De persistir la ocupación el MTSS solicitará al MIN¹⁰ (a través de la fuerza pública) el desalojo inmediato de los ocupantes.

Breves reflexiones finales

Si bien la sola presencia de un artículo de esta índole ya era de preocupación por introducir nuevos límites al ejercicio del derecho de huelga, el oficialismo fundamentaba su posición en ir en sintonía con la opinión de los órganos de control de la OIT. Pero, producto del decreto reglamentario de este artículo, se echó luz sobre la verdadera voluntad que se esconde tras la regulación del derecho de huelga. Nos preguntamos qué efectividad puede llegar a tener una conciliación, si la desocupación se puede solicitar mediante el uso de la fuerza pública incluso antes de que se lleve a cabo un proceso autónomo de composición de conflictos.

Entendemos que este Decreto confronta con lo consagrado en la Constitución de la República, con convenios internacionales ratificados por nuestro país, con la posición de los órganos de control de la OIT, e incluso también con el artículo 392 de la LUC, ya que prohíbe expresamente las ocupaciones en general. Si el gobierno realmente está afín con lo estipulado por la OIT, debería, al menos, seguir el criterio que tiene este organismo en cuanto a las ocupaciones. El decreto reglamentario mencionado tira por tierra todo intento de armonización y compatibilización de derechos fundamentales en conflicto, optando por varios de ellos en detrimento del derecho de huelga. Si bien mediante la LUC se admite la ocupación en los supuestos antes mencionados, este Decreto prohíbe las ocupaciones sin más.

Como podemos observar, esto representa un nuevo límite al ejercicio del derecho de huelga sin tomar en cuenta los elementos consagrados en el artículo 392 de la mencionada ley. En ningún momento se verifica si la medida es o no pacífica, ni constata previamente si se cumplió o no con permitir el ingreso de la dirección de la empresa y de los nos huelguistas, y se establece un mecanismo de desocupación que va en contra de las formas de autocomposición de los conflictos colectivos de trabajo consagradas constitucionalmente.

No solo no prioriza las formas autónomas de composición del conflicto, sino que se decanta casi exclusivamente hacia la limitación del derecho de huelga, prefiriendo de forma casi absoluta la prevalencia de los derechos patrimoniales. Esto es así, principalmente, porque el MTSS posee una potestad discrecional de convocar a una conciliación (puede realizarla, como no) e incluso es posible exigir la desocupación por medio de la fuerza pública sin antes convocar a un proceso conciliatorio.

Para finalizar, compartimos con Barretto que éste decreto “...al disponer la posibilidad de intimar y proceder al desalojo en cualquier caso, violenta claramente lo prescripto en la LUC, norma que sólo permite (...) la desocupación en caso de que la medida gremial dejara de ser pacífica o impidiera la libertad de trabajo y de empresa (...) Lo dicho en el considerando del decreto –la ocupación debe

⁹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁰ Ministerio del Interior.

respetar otros derechos- no se materializa en su parte dispositiva, que establece la desocupación inmediata por la Policía en cualquier caso y sin garantía judicial alguna.”¹¹ Este Decreto demuestra a las claras que (por más que así haya sido planteado) el objetivo no era superar únicamente las observaciones realizadas, sino limitar el ejercicio del derecho de huelga.

Joaquín Perrone Ramos

Licenciado en Relaciones Laborales y Maestrando en Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Aspirante a Profesor Adscripto, Instituto de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay
Miembro de CIELO laboral

¹¹ Barretto, Hugo, “El gobierno y la...”, ob. cit, párr. 14.