

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- (Respeto de los derechos constitucionales) En la aplicación de cualquier medida de acción colectiva decidida por el gremio, sindicato o coalición de trabajadores, éstos deberán respetar el derecho de los trabajadores no adherentes a la medida y el de los integrantes de la dirección de la empresa, institución u organismo público, privado o paraestatal, a acceder libremente al local de trabajo y sus instalaciones que sean objeto de la medida, y a desarrollar su trabajo, sin que ningún otro trabajador se lo impida, obstaculice o perturbe.

Artículo 2º.- (Garantía del Estado) El Estado garantizará en la práctica el libre ejercicio de los derechos reconocidos y protegidos en el artículo anterior. Esta garantía comprende tanto a las empresas privadas o paraestatales, como a las instituciones u organismos públicos de cualquier naturaleza.

Los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social e Interior, a solicitud de cualquiera de los trabajadores no huelguistas o del personal de dirección de la empresa, institución, entidad paraestatal u organismo público o sus representantes, actuarán de manera coordinada para dar cumplimiento a esta garantía estatal en forma efectiva y urgente. La respectiva solicitud de los afectados por la medida regulada en el artículo 1º de la presente ley, se presentará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Una vez recibida la solicitud prevista en el inciso anterior, los negociadores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberán constituirse en forma inmediata en el lugar de ejecución de la medida y practicarán el diálogo con los que la llevan adelante, de forma de lograr que éstos voluntariamente la levanten y se restablezca la negociación con mediación de dicho Ministerio. Si no se logra este objetivo y se persiste con la medida, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa constatación de la situación por medio de un Escribano de su repartición, requerirá la participación del Ministerio del Interior para que efectivice la garantía regulada en la presente ley.

El respectivo procedimiento de desocupación del local y la liberación de la entrada y salida al mismo y sus inmediaciones en un radio de cien metros a la ubicación de este o el desbloqueo de la actividad hacia el interior del lugar de trabajo, deberá terminar en un plazo máximo de seis horas, contadas desde que les fuera requerida su intervención.

El plazo señalado en el inciso anterior será como máximo de dos horas en caso de que la aplicación de la medida de acción colectiva referida en la presente ley pusiere en riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectare el orden público.

Artículo 3º.- (Derogaciones) Se derogan los Decretos números 165/2006, de 30 de mayo de 2006, 354/2010, de 2 de diciembre de 2010 y 76/2017, 20 de marzo de 2017.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los legisladores que firman debajo tienen el agrado de presentar la iniciativa legislativa precedente, cuya autoría es del Prof. Dr. Nelson Larrañaga.

I. Propósito

El presente Proyecto de Ley (*Proyecto*), tiene por objeto cumplir con una de las recomendaciones realizadas por parte del Comité de Libertad Sindical (*CLS*) de la OIT. Estas recomendaciones fueron aprobadas a fines de marzo de 2010, por el Consejo de Administración de dicha Organización.

Asimismo, tiene como propósito proteger las libertades y derechos reconocidos en la Constitución, tales como, las libertades de trabajo y de empresa y el derecho de propiedad, entre otros. Estos derechos y libertades son vulneradas con las medidas de ocupación y piquetes, entre otras, que no integran el derecho de huelga reconocido en la Constitución.

En este sentido, el Proyecto organiza un procedimiento garantista con el fin de remover los obstáculos al ejercicio de las libertades y derechos mencionados, que algunas medidas de acción colectiva del gremio lo impiden.

Finalmente, el Proyecto propone derogar varios Decretos relativos a ocupaciones y piquetes laborales, que son claramente inconstitucionales en tanto estas medidas solo pueden ser reguladas por una Ley y siempre teniendo como horizonte el proteger los derechos y libertades protegidos por la Constitución, a los que hicimos referencia.

II. Antecedentes relevantes

1. La ruta en la OIT

El 15 de octubre de 2007 el Gobierno remitió al Parlamento un Proyecto de Ley regulando el sistema de negociación colectiva en el sector privado y las ocupaciones de los lugares de trabajo.

En febrero de 2009, las principales organizaciones de empleadores nacionales (Cámara de Industrias del Uruguay y Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay) y la Organización Internacional de Empleadores, activaron el mecanismo de la Queja previsto en la Constitución de la OIT.

Afirmaron que se aprobaron numerosas normas laborales sin que se los consultara previamente en forma exhaustiva. Uno de los ejemplos citados fue la aprobación del Decreto 145/005, de 2 de mayo de 2005, por el cual se derogó el Decreto 512/966, de 19 de octubre de 1966. Este último Decreto habilitaba al Ministerio del Interior a desocupar el lugar de trabajo ocupado por los trabajadores.

El mecanismo de la Queja está previsto en la Constitución de la OIT para el caso que una organización profesional de empleadores o de trabajadores alegue que un Miembro de la OIT, no ha dado cumplimiento satisfactorio a un Convenio Internacional del Trabajo ratificado por el mismo.

El caso Uruguay (número 2699) dio lugar a que el Comité de Libertad Sindical (CLS) realizara varias recomendaciones referidas a la Ley 18.566.

Estas recomendaciones están contenidas en su Informe en los **párrafos 1383, 1384 y 1389**¹. El Consejo de Administración de la OIT adoptó estas recomendaciones del CLS, a fines de marzo de 2010².

En cuanto al tema de las ocupaciones de empresas como medida sindical, corresponde destacar el **párrafo 1391** del Informe, que contiene las siguientes **recomendaciones finales** del CLS:

“1391. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

a) en cuanto al mencionado decreto núm. 145 de 2005 por medio del cual según los querellantes se derogaron dos decretos –uno de ellos vigente desde más de 40 años– que permitían al Ministerio del Interior proceder al desalojo de las empresas que fueran ocupadas por los trabajadores, el Comité estima que el ejercicio del derecho de huelga y la ocupación del lugar del trabajo deben respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas, así como el derecho de la dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la misma. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que vele por el respeto de estos principios en las normas reglamentarias que se dicten y en la práctica;³

(...)

c) el Comité señala este caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”.

De acuerdo con estas recomendaciones de la OIT, el gobierno uruguayo quedó comprometido a garantizar en las normas y en la práctica, la libertad de trabajo y de empresa en caso de ocupación del lugar de trabajo.

El caso Uruguay (N° 2699) fue examinado en varias oportunidades posteriores por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. También fue examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia General.

En el año 2011 se hicieron presentes representantes de la OIT bajo la forma de Misión de contactos directos, con el fin de lograr un acuerdo con los actores sociales y

¹ El informe sobre el caso núm. 2699 (Uruguay) está disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911845.

² Acta de la 307ª reunión, celebrada desde el 23 al 26 de marzo de 2010. La adopción del informe está incluida en el número 188 del Acta (pág. 48).

³ Destacado nuestro.

el gobierno. Se sucedieron tres acuerdos tripartitos para tratar de llegar a un acuerdo y no se produjeron resultados. En sucesivos informes, la Comisión de Expertos observó a nuestro país de que no dio cumplimiento a las observaciones del CLS.

Así llegamos a diciembre del año 2018, donde la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones produce su informe. En referencia al caso 2699 de Uruguay concluye que no se cumplieron integralmente las recomendaciones del CLS⁴.

En materia de ocupaciones y piquetes, en el informe de la Comisión de Expertos se detallan las diferentes visiones que tienen los actores sociales sobre estas medidas.

La Central sindical PIT-CNT no apoya la propuesta del gobierno de modificar las reglas aprobadas en materia de ocupaciones, recogidas en el Decreto 165/2006.

Las organizaciones de empleadores afirmaron que las ocupaciones de empresas no son pacíficas, no constituyen una manifestación del derecho de huelga, y que la justicia civil las rechaza y hace lugar a las acciones de amparo de derechos. Por tanto, se debería derogar el Decreto 165/2006 que las permite.

Ante este conflicto y falta de acuerdo, la novedad del informe de la Comisión es que les da especial relevancia a los lineamientos de la jurisprudencia nacional en materia de ocupaciones de empresas (y por extensión, a los piquetes). Pide que el gobierno las tenga especialmente en cuenta a la hora de redactar el proyecto de ley.

Según se desarrollará más adelante, la justicia civil desde el año 2006 en adelante, tiene dicho en forma unánime que tanto la ocupación del lugar de trabajo como los piquetes laborales, impiden el libre ejercicio del derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar en las instalaciones de esta.

En el Informe, la Comisión expresa:

“La Comisión constata, sin embargo, que los esfuerzos no han permitido lograr un consenso tripartito sobre la cuestión específica de la ocupación de las empresas y, que, hasta la fecha, no se ha presentado un proyecto de ley que atienda todas las solicitudes de la Comisión”.

Y a continuación afirma:

“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”.

Por tanto, la Comisión concluye que el gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales, debe someter al Parlamento un proyecto que regule las

⁴ www.ilo.org.

ocupaciones, teniendo en cuenta los lineamientos de la jurisprudencia uruguaya y lo normado en el Convenio N° 87 sobre libertad sindical.

En ocasión de la Conferencia General de OIT de junio de 2019, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, seleccionó el caso 2699 de Uruguay, entre los 24 casos a examinar. El motivo fue el incumplimiento de Uruguay del Convenio 98 sobre negociación colectiva. No se incluyó lo relativo a la falta de cumplimiento del Convenio 87 sobre libertad sindical, en lo que refiere a las ocupaciones de los lugares de trabajo.

El gobierno cesante en febrero de 2020 no articuló ningún proyecto de ley que regulara las ocupaciones y piquetes, por lo que Uruguay continúa en falta con la OIT.

Debe destacarse que a raíz del Covid-19, la OIT resolvió suspender la Conferencia General de junio de 2020 y realizarla en junio de 2021. Esto implica que Uruguay tiene más tiempo para cumplir con las recomendaciones de la OIT.

2. Acciones del gobierno de coalición

Durante el ciclo electoral de renovación del gobierno y del Parlamento, se dio la situación de que, en noviembre de 2019, cinco partidos políticos coaligados para la segunda vuelta de la elección nacional firmaron el documento llamado *Compromiso por el país*, donde asumieron el deber de cumplir con las recomendaciones de la OIT.

Además, los líderes de estos partidos políticos asumieron el Compromiso de derogar el Decreto 165/2006, que regula y permite las ocupaciones. En la mayoría de los programas de los partidos políticos de la coalición (incluido el Partido Nacional), se estableció que se iba a derogar dicho Decreto en caso de asumir el gobierno.

El 23 de abril de 2020 el gobierno envió al Parlamento un proyecto de Ley de Urgente Consideración. Esta norma finalmente se aprobó y se convirtió en la Ley 19.889, de 9 de julio de 2020, que entró en vigor el 24 de julio de 2020.

El art. 392 de la Ley pretende cumplir con una de las recomendaciones de la OIT, al disponer que toda huelga pacífica, debe respetar la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de los directivos de la empresa a ingresar en sus instalaciones.

Esta norma solo refiere a la protección de esta libertad y derecho en los casos de ejercicio del derecho de huelga. La huelga es no trabajar y en sí misma no compromete el ejercicio de otros derechos. Por ello, hay que ampliar el foco garantista del Estado y regular las medidas de ocupación y piquetes u otras, que no integran el derecho de huelga y que, por la propia dinámica de su ejecución, impiden el ejercicio de las libertades y derechos mencionados.

III. Ocupaciones y piquetes: situación normativa y jurisprudencial

1. Constitución

La Constitución reconoce una amplia gama de derechos humanos fundamentales. La norma establece que todos los habitantes de la República tienen

derecho a ser protegidos en el goce de su libertad, seguridad, trabajo y propiedad, entre otros. Y dispone que nadie puede ser privado de estos derechos, sino conforme a las leyes que se establezcan por razones de interés general⁵.

El trabajo está bajo la protección especial de la ley⁶. La Constitución consagra la libertad de trabajo en el art. 7º, y, además, le ordena a la Ley a que proteja especialmente a las personas en el ejercicio de su trabajo. Por tanto, el trabajo es un derecho humano fundamental, que debe ser ejercido libremente, sin perturbaciones ni limitaciones por acciones contrarias a la Ley.

En cuanto a la propiedad, la norma establece que es un derecho inviolable. En este sentido, dispone que nadie puede ser privado de su derecho de propiedad, salvo en los casos de necesidad o utilidad pública establecida por la ley y recibiendo del Tesoro Nacional, una justa y previa compensación⁷.

En el marco de la libertad general, la Constitución reconoce la libertad de las acciones privadas, en tanto ningún habitante de la República puede ser obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe⁸.

En particular, dispone que toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes⁹. Esto es lo que se conoce como libertad de comercio e industria, y que modernamente se agrupa bajo el nombre de *derecho a la libertad de empresa*.

La Constitución reconoce el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto, salvo que se constituya una asociación ilícita declarada por la ley¹⁰. En este marco de libre asociación, se establece que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica¹¹.

También la Constitución reconoce que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad¹². La Constitución no reconoce ni a las ocupaciones de lugares de trabajo o a los piquetes u a otras medidas que son distintas a la huelga. Esta última implica el derecho a dejar de trabajar en mérito a una decisión del colectivo de trabajadores en apoyo a sus reivindicaciones.

La huelga en sí misma nada tiene que ver con las ocupaciones y piquetes (entre otras). Estas últimas son medidas activas que impiden el ejercicio de derechos y libertades constitucionales de los que no adhieren a la medida.

⁵ Art. 7º.

⁶ Arts. 53 a 56 de la Constitución.

⁷ Art. 32.

⁸ Art. 10.

⁹ Art. 36.

¹⁰ Art. 39.

¹¹ Art. 57, inciso 1º.

¹² Art. 57, inciso final.

Finalmente, cabe destacar que nuestra norma fundamental reconoce a cualquier otro derecho que sea inherente a la persona humana, y el Estado se compromete a garantizar su libre ejercicio¹³.

2. Ley

El Estado tiene la obligación de garantizar el mantenimiento del orden público y el libre ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución y la ley. En la Ley Orgánica Policial (Nº 19.315, de 18 de febrero de 2015), se establece que la Policía Nacional es la garante del libre ejercicio de los derechos y libertades¹⁴.

En cumplimiento de sus funciones, y previo al uso de la fuerza legítima, la Policía debe agotar todos los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance, como el diálogo y la negociación con las personas involucradas¹⁵.

En el plano de las relaciones laborales, la Ley 18.566 sobre negociación colectiva, no contiene ningún artículo que regule el procedimiento que otorgue garantías de la libertad de trabajo de los no huelguistas y del derecho de la dirección de la empresa a ingresar a sus instalaciones, en caso de que el local sea ocupado por los trabajadores o esté bloqueado el acceso por un piquete.

La Ley mencionada solo regula la prevención y solución de conflictos (Capítulo V, artículos 18 a 20). En este sentido establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tendrá competencias en materia de mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos de trabajo¹⁶.

3. Decretos

El Decreto 512/966, de 19 de octubre de 1966, permitía que la Policía podía desalojar los locales ocupados por los trabajadores, a solicitud de los representantes de la empresa.

A los pocos meses de asumir el gobierno en 2005, aprobó el Decreto 145/005, de 2 de mayo de 2005, que derogó el mencionado Decreto 512/966. A partir de esta fecha, el Ministerio del Interior a través de la Policía, dejó de intervenir en caso de ocupación de locales privados por parte de los trabajadores.

El Poder Ejecutivo entendió que estas situaciones “(...) referían a conflictos de derechos que se encuentran reconocidos en la Constitución de la República”¹⁷. Por tanto, entendía que estos conflictos debía resolverlos la justicia. Y así lo dijo en forma expresa en el Decreto: “(...) las contiendas entre particulares o entre éstos y la Administración deben resolverse ante el Poder Judicial”¹⁸.

¹³ Arts. 72 y 332.

¹⁴ Art. 3º. Lo mismo establecía la anterior Ley Orgánica Policial (Ley 13.693, de 22 de mayo de 1971, art. 1º)

¹⁵ Ley sobre procedimiento policial Nº 18.315, art. 3º, inciso 2º, literal C).

¹⁶ Art. 18.

¹⁷ CONSIDERANDO: I).

¹⁸ CONSIDERANDO: II).

Por tanto, a partir del 2 de mayo de 2005, en forma ilegal, el Poder Ejecutivo renunció a su competencia legal otorgada en ese entonces por la Ley 13.693 (Ley Orgánica Policial), de garantizar el ejercicio de las libertades y derechos vulnerados por la ocupación del lugar de trabajo.

Al año siguiente se aprobó el Decreto 165/006, de 30 de mayo de 2006. Este Decreto reconoce a la ocupación de los lugares de trabajo como una modalidad de ejercicio del derecho de huelga, siempre que se realice en forma pacífica. Se establece el procedimiento formal que debe seguirse para garantizar la seguridad de los bienes¹⁹.

El gobierno contradice su posición anterior de que sea la Justicia la que resuelva el conflicto de derechos porque con el Decreto mencionado, resuelve el supuesto conflicto de derechos –que a nuestro juicio no existe-, a favor de los trabajadores, al reconocerle el derecho a ocupar una empresa.

Este Decreto no establece ninguna garantía para la libertad de trabajo de los huelguistas y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar a sus instalaciones mientras se desarrolla la ocupación del lugar de trabajo. La norma solo dispone la desocupación del local en un plazo de 24 horas para situaciones excepcionales: cuando estuviere en riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o se afectare seriamente el orden público.

Posteriormente, el Decreto 354/010, de 2 de diciembre de 2010, estableció que, ocurrida una ocupación por parte de los trabajadores de una dependencia pública, cualquiera sea la naturaleza jurídica de ésta, el jerarca respectivo solicitará el desalojo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En esta situación, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá en forma perentoria a tentar una conciliación, sujeta a la condición de que los ocupantes depongan su medida en forma inmediata²⁰.

En caso de que esta conciliación resultara inútilmente tentada, el Ministerio mencionado procederá a intimar la desocupación inmediata de los ocupantes, bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública. De persistir la situación de ocupación, se solicitará al Ministerio del Interior el desalojo inmediato de los trabajadores²¹.

En síntesis, la reglamentación estableció un procedimiento garantista para los locales públicos, disponiendo la desocupación inmediata por la fuerza pública, en caso de que los ocupantes no lo liberen voluntariamente.

En cambio, en el caso de ocupación de un lugar de trabajo del sector privado o paraestatal, el Decreto reconoció como legítima a la ocupación del lugar de trabajo y no estableció con carácter general un procedimiento garantista similar, reservando la desocupación del local para casos excepcionales y graves que ya mencionamos.

En materia de piquetes en la vía pública, que obstaculizan el libre de tránsito de personas y bienes, se aprobó el Decreto 76/2017, de 20 de marzo de 2017. Este Decreto

¹⁹ Art. 4°.

²⁰ Art. 1°.

²¹ Art. 2°.

reconoció el derecho a la libre circulación en las calles, caminos o carreteras, en caso de que se pretenda por personas o vehículos u objetos de cualquier naturaleza, obstaculizar o interrumpir el libre tránsito. Se prevé la intervención directa de la autoridad policial con el fin de garantizar el derecho mencionado, el orden público y la tranquilidad.

Pero a pesar de esta garantía de la autoridad de garantizar el derecho a la libre circulación, se dejó a salvo que no podrá intervenir en caso de que los trabajadores estén ejerciendo el derecho de huelga reconocido en el art. 57 de la Constitución.

De esta forma, se reconoció que, en este marco de medida sindical, los trabajadores pueden hacer un piquete en las vías de uso público e interrumpir la libre circulación. En esta situación, el Decreto no autoriza la intervención de la Policía.

Esto es claramente contrario a Derecho, en tanto vulnera el principio constitucional de igualdad que establece que todos somos iguales ante la Ley²². La libre circulación es un derecho concreto que emerge de la libertad en sentido amplio reconocida en el art. 7º de la Constitución, y se les debe garantizar a todas las personas por igual.

4. Justicia civil

Ante esta situación de indefensión por parte de las autoridades administrativas, los trabajadores no huelguistas y los representantes de las empresas acudieron a la justicia civil, a promover procesos de amparo, con el fin de que ésta garantizara sus derechos vulnerados por las medidas sindicales de ocupación del lugar de trabajo y de piquetes.

Desde setiembre de 2006 y hasta nuestros días, la justicia civil sentenció numerosos casos entre ocupaciones de lugares de trabajo y piquetes de huelga. En todos ellos, el Juez actuante ordenó la desocupación del lugar de trabajo en un plazo de 24 horas (en el caso de ocupación del lugar de trabajo) o la disolución inmediata de la aglomeración de personas y liberación de la entrada y salida a la empresa en un radio de cien metros (en el caso de piquetes de huelga)²³.

En todas ellas, el argumento central es que tanto la ocupación del lugar de trabajo como los piquetes laborales, impiden el libre ejercicio del derecho a la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar en sus instalaciones. En este sentido, la justicia dictaminó que dichas medidas eran manifiestamente ilegítimas, y, por tanto, no compartió lo normado por el Decreto 165/006, y procedieron a ordenar la inmediata desocupación del local ocupado por los trabajadores o la disolución del piquete, en su caso.

Por todas las sentencias ya dictadas, citamos un pasaje de una sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5º turno, que luego fue citado por las sentencias posteriores sobre este tema:

“La medida de ocupación, por su propia naturaleza, demuestra de manera manifiesta, ostensible, que la parte demandada no está dispuesta a conciliar, a buscar

²² Art. 8º de la Constitución.

²³ Ver Anexo A, infra, donde están listadas algunas de las sentencias dictadas.

un punto de equilibrio que comporte el respeto de la posición de aquellos que disienten con la medida, que pueden estar, incluso de acuerdo con adoptar otras medidas, pero no, la ocupación en particular.

Planteada de esa forma, no hay posibilidad de buscar y hallar un punto de encuentro, conciliación y equilibrio de los derechos.

La ocupación demuestra in re ipsa que no existe ese ánimo en los ocupantes sino por el contrario, 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”²⁴.

Esta misma sentencia fue citada por el mencionado Tribunal para resolver un caso de piquete de huelga, donde se impedía el ejercicio de la libertad de trabajo de los no huelguistas y el derecho de la dirección de la empresa a ingresar en sus instalaciones²⁵. Los fundamentos fueron los mismos que se utilizaron para las ocupaciones, y de esta manera, dictaminó que los piquetes laborales también eran manifiestamente ilegítimos.

IV. Proyecto

El Proyecto contiene tres artículos y un Anexo que tratan de lo siguiente:

a. El artículo 1º establece la regla general de protección del ejercicio de los derechos a la libertad de trabajo y empresa, que resultan impedidos, obstaculizados o perturbados, por cualquier medida de acción colectiva decidida por el gremio.

En esta disposición no incluimos a la medida de huelga, que como dijimos, consiste en un no hacer, en no trabajar, y esta medida en nada impide el ejercicio del derecho a trabajar de los demás. El ejercicio de este derecho de huelga está reconocido en el artículo 57 de la Constitución y su ejercicio pleno está garantizado.

Lo que sí se regula el artículo proyectado son las medidas de acción colectiva, que en su ejecución implican que los que quieran trabajar, no lo pueden hacer. En forma específica, y sin que ello agote el elenco, nos referimos a las ocupaciones de locales de trabajo y a los piquetes, que han sido las medidas que se han aplicado por parte de los gremios en estos últimos 15 años.

b. El artículo 2º refiere al procedimiento por el cual el Estado garantiza el ejercicio libre y efectivo de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y que resultan vulnerados por la práctica de las medidas a las que se refiere el artículo 1º.

En este sentido, la norma proyectada le da participación primero al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su calidad de gobernante de las relaciones laborales. Practicará sus buenos oficios para que los que llevan adelante la medida la dejen sin efecto y se instale una mesa de negociación.

²⁴ Sentencia N° 20/2008, de 27 de febrero de 2008 (Destacado nuestro).

²⁵ Sentencia N° 7/2013, de 6 de febrero de 2013. Ver Anexo A, infra.

En caso de que los trabajadores decidan seguir con la medida, dicho Ministerio constatará notarialmente la situación impeditiva del ejercicio de los derechos y libertades del resto de los trabajadores que quieren trabajar y de los directivos de la empresa, y dará cuenta al Ministerio del Interior para que actúe y proceda a la desocupación de los ocupantes y a disolver el piquete, en su caso. La norma establece un plazo de horas para que se cumpla con la medida, cuya duración es diferente según la actividad de la empresa.

c. El artículo 3º del Proyecto propone la derogación de tres Decretos, que son inconstitucionales, tanto por razones de forma, como de fondo.

El Decreto en sí mismo es un reglamento de ejecución de la Ley, conforme a la Constitución. Por consiguiente, por sí mismo no puede regular ni reconocer supuestos derechos que impidan el ejercicio de derechos y libertades de los demás reconocidos en la Constitución.

Por tanto, el Decreto es una norma subordinada a la Ley, y no puede perforar materias que son de reserva de la Ley. Tanto la reglamentación del derecho de huelga como del resto de las acciones colectivas del gremio ajenas a ésta última, es de reserva de la Ley. Esta norma es la única que puede decir, por ejemplo, si una ocupación de un lugar de trabajo o un piquete es legítimo o ilegítimo.

Nunca lo puede hacer un Decreto, porque la Constitución siempre requiere la aprobación de una Ley. Y si ello implica la limitación del ejercicio de derechos y libertades constitucionales, deben invocarse razones de interés general²⁶.

En este mismo sentido, una reciente sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo afirmó que un Decreto “(...) *carece de aptitud jurídica para limitar derechos fundamentales contenidos en la Carta*”²⁷.

Concluye que “(...) *la limitación del ejercicio de derechos fundamentales previstos en la Carta por la vía de un acto administrativo es claramente inconstitucional, por cuanto de acuerdo con lo previsto en los arts. 7, 10 y 36 de la Constitución, la limitación de tales derechos solo puede realizarse por ley, dictada por razones de interés general*”²⁸.

El **primer Decreto** que se propone derogar es el número **165/2006**, de 30 de mayo de 2006. Este acto administrativo en su artículo 4º reconoce a la ocupación del lugar de trabajo como una modalidad del ejercicio del derecho de huelga, y en los artículos siguientes reglamenta cómo se llevará adelante la ocupación.

Esta norma es inconstitucional por tres motivos:

En primer lugar, porque, como dijimos, por razones de forma, el Decreto es jurídicamente inhábil para reconocer la legitimidad del derecho a ocupar por parte de un gremio. Esto es materia de reserva legal, dictada por razones de interés general.

²⁶ Art. 7º, entre otros.

²⁷ Sentencia N° 216, del 21 de abril de 2020 (Destacado nuestro).

²⁸ Destacado nuestro.

A nadie escapa que a ningún legislador se le ocurriría legitimar la ocupación del lugar de trabajo, ya que no hay ninguna razón de interés general para que esta medida sea reconocida. Se trata de un interés corporativo, que nada tiene que ver con el interés general. Es más, el interés general sería el de garantizar la libertad de trabajo y de empresa, que resultan seriamente vulneradas con esta medida.

En segundo lugar, la ocupación del lugar de trabajo (y por extensión los piquetes) son medidas activas que no están incluidas dentro de la protección constitución del derecho de huelga. Esta última es una medida no activa (dejar de trabajar), que es sustancialmente diferente a las medidas de ocupación y piquetes, que son medidas activas (ocupar un local o hacer un piquete para impedir el trabajo de los demás que no adhieren a estas medidas).

En tercer lugar, la ocupación del lugar de trabajo y los piquetes impiden el ejercicio de legítimos derechos humanos fundamentales reconocidos por la Constitución, como es el caso, a vía de ejemplo, de las libertades de trabajo y de empresa.

Se lo propone derogar en su totalidad en tanto el resto de sus disposiciones que refieren a los procedimientos de mediación, ya fueron recogidos por la Ley 18.566, sobre negociación colectiva (arts. 18 a 20).

El segundo Decreto que se propone derogar es el número **354/2010**, de 2 de diciembre de 2010. Este Decreto regula el procedimiento de desocupación de los locales públicos, en caso de que estos fueren ocupados por decisión gremial.

En esta derogación militan razones legales de inhabilidad del Decreto para regular estas cuestiones como ya se dijo. Y, en segundo lugar, en el Proyecto ya se prevé un procedimiento general de desocupación que comprende también a los locales públicos, por lo que pierde sentido mantener vigente este Decreto.

El tercer Decreto que se propone derogar es el número 76/2017, de 20 de marzo de 2017. Este Decreto reconoció el derecho a la libre circulación en las vías públicas y organizó un procedimiento administrativo para garantizarlo

Se funda la derogación de este Decreto en varias razones:

En primer lugar, por su inhabilidad jurídica manifiesta en tanto la protección del derecho constitucional a la libre circulación es de reserva legal y no reglamentaria²⁹.

En segundo lugar, el derecho a la libre circulación fue reconocido y regulado recientemente por la Ley 19.889, de 9 de julio de 2020, en sus artículos 468 a 470), por lo que resulta redundante mantener el Decreto.

En tercer lugar, el Decreto 76/2017 establece que los piquetes laborales se pueden hacer aun cuando interrumpen la libre circulación, bajo la tesis errónea de que esta medida está comprendida dentro del artículo 57 de la Constitución.

²⁹ Art. 7° de la Constitución.

Como dijimos en líneas anteriores, un Decreto no puede reconocer un derecho a hacer piquetes laborales que afecten la libre circulación. Esto es materia de reserva legal, dictada por razones de interés general, que en el caso no existe, como ya se dijo respecto de las ocupaciones.

El piquete no está incluido dentro del derecho de huelga, porque es una medida activa, totalmente diferente a esta último, como ya se fundamentó. Y, por último, el piquete que impide la libre circulación y entrada al establecimiento de trabajo vulnera el ejercicio de las libertades de trabajo y de empresa, entre otros.

d. El **Anexo A** contiene un listado de algunas de las sentencias dictadas por los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en la materia civil y por los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, referidas a las acciones de amparo promovidas en el caso de ocupaciones de lugares de trabajo y de piquetes.

Estas son sentencias referidas a situaciones de conflicto que han tomado estado público, y que nos tomamos el trabajo de recopilarlas. Pueden existir otras sentencias sobre otros casos que no han tomado estado público y por esta razón no las conozcamos.

Entendemos que la selección de **30 casos**, que dieron lugar al dictado de **42 sentencias** (algunas, en doble instancia), es una muestra bastante representativa del estado de la cuestión y el pensamiento de la justicia sobre este tema. Con posterioridad a este relevamiento, las sentencias dictadas en los últimos dos años reiteran esta posición de la justicia que sostiene la ilicitud de la ocupación de los lugares de trabajo y los piquetes.

Debemos señalar que la diferencia entre el número de casos y el de sentencias producidas se debe a que en algunos de ellos existieron dos sentencias. Ello se debió a que una de las partes apeló la sentencia de primera instancia, lo que dio origen al dictado de una segunda sentencia en la instancia superior.

Montevideo, ___ de _____ de 2020

Nombre y firma de los Sres. Representantes nacionales

ANEXO A

Listado de casos sobre ocupaciones y piquetes laborales

CASO NÚMERO	JUZGADO O TRIBUNAL	DATOS DE LA SENTENCIA	FALLO
1 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil 5° Turno.	Sentencia N° 59, de 21 de setiembre de 2006.	Ordenó la desocupación de la planta industrial con plazo de 24 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Quinto Turno.	Sentencia N° 159, de 6 de octubre de 2006.	Confirmó la sentencia apelada.
2 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Rocha de 4° Turno.	Sentencia N° 27, de 9 de abril de 2007.	Ordenó la desocupación de la planta industrial con plazo de 24 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.	Sentencia N° 123, de 16 de mayo de 2007.	Confirmó la sentencia apelada.
3 Ocupación sindical de local comercial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1er Turno.	Sentencia N° 51, de 7 de junio de 2007.	Ordenó la desocupación del local, con plazo de 24 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.	Sentencia N° 182, de 27 de Julio de 2007.	Confirmó la sentencia apelada.
4 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno.	Sentencia 86, de 19 de diciembre de 2007.	Ordenó la desocupación del local, con plazo de 24 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Sexto Turno.	Sentencia N° 83, de 17 de abril de 2008.	Confirmó la sentencia apelada.
5 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 8° Turno	Sentencia N° 94, de 20 de diciembre de 2007.	Ordenó la desocupación de la planta Industrial, con plazo de 24 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5° Turno	Sentencia N° 20, de 27 de febrero de 2008.	Confirmó la sentencia apelada.

6 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado Carmelo de 2º Turno	Sentencia N° 18, de 27 de marzo de 2008 (Firme)	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.
7 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil 16º Turno.	Sentencia N° 23, de 2 de mayo de 2008 (Firme).	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.
8 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Salto de 6º Turno.	Sentencia N° 46, de 26 de setiembre de 2008 (Firme).	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.
9 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil 4º Turno.	Sentencia N° 99, de 5 de noviembre de 2008 (Firme)	Ordenó la desocupación inmediata de la planta industrial.
10 Piquete en acceso a la planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia de Canelones de 3º Turno.	Sentencia N° 201, de 16 de diciembre de 2008 (Firme).	Ordenó la liberación del acceso a la planta, debiendo el sindicato abstenerse de adoptar cualquier medida que entorpezca o pueda entorpecer el libre acceso al predio.
11 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Bella Unión de 1º Turno.	Sentencia N° 37, de 23 de diciembre de 2008.	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 48 horas.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.	Sentencia N° 1, de 19 de enero de 2009.	Confirmó la sentencia apelada.
12 Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Florida de 3º Turno.	Sentencia N° 156, de 27 de setiembre de 2010 (Firme).	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.

13 Piquete en parque industrial y de servicios.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 3° Turno.	Sentencia N° 92, de 25 de noviembre de 2010 (Firme).	Desestimó la acción de amparo por falta de objeto al momento de dictar la sentencia dado que a ese momento la medida había finalizado.
	-----	-----	-----
14 Piquete en planta de cogeneración de energía eléctrica.	Juzgado Letrado de Rivera de 4° Turno.	Sentencia N° 86, de 29 de noviembre de 2010 (Firme).	Desestimó la acción de amparo por falta de objeto al momento de dictar la sentencia dado que a ese momento la medida había finalizado.
15 Ocupación/piquete en planta industrial.	Juzgado Letrado de Cerro Largo de 3° Turno.	Sentencia N° 90, de 6 de septiembre de 2011 (Firme).	<p>a) Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.</p> <p>b) Decretó que la entrada y salida de personas y vehículos a la planta es enteramente libre, con previa autorización de la empresa.</p>
16 Ocupación de planta industrial.	Juzgado Letrado de Durazno de 3° Turno.	Sentencia N° 93, de 19 de setiembre de 2011 (Firme)	Ordenó la desocupación de la planta industrial, con plazo de 24 horas.
17 Ocupación/piquete en planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 5° Turno.	Sentencia N° 72, de 24 de octubre de 2011.	Ordenó la desocupación en 24 horas de la planta industrial y sus inmediaciones exteriores, fijando un radio de exclusión de 100 metros.
	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno.	Sentencia N° 314, de 4 de noviembre de 2011.	Revocó la sentencia apelada porque la acción de amparo carecía de objeto, dado que, al momento de dictarse la sentencia, la planta había sido desocupada voluntariamente.

<p>18</p> <p>Piquete en planta industrial.</p>	<p>Juzgado Letrado de Paysandú de 3° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 101, de 23 de noviembre de 2011 (Firme).</p>	<p>Ordenó que se liberara el ingreso y salida de camiones de la planta, con plazo de 24 horas.</p>
<p>19</p> <p>Ocupación/piquete en planta industrial.</p>	<p>Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 16° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 105, de 28 de octubre de 2011.</p>	<p>Ordenó la desocupación en 24 horas de la planta industrial y sus inmediaciones exteriores, permitiendo el libre acceso y entrada de todos quienes quieran ingresar a la empresa, sin presiones, insultos ni amenazas.</p>
	<p>Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Segundo Turno.</p>	<p>Sentencia N° 371, de 5 de diciembre de 2011.</p>	<p>Revocó la sentencia apelada porque la acción de amparo carecía de objeto, dado que, al momento de dictarse la sentencia, la planta había sido desocupada voluntariamente.</p>
<p>20</p> <p>Piquete en empresa distribuidora.</p>	<p>Juzgado Letrado de Rivera de 4° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 1, de 23 de enero de 2012 (Firme).</p>	<p>Ordenó en un plazo de seis horas, el levantamiento del bloqueo a la empresa, disponiendo el libre tráfico de mercaderías.</p>
<p>21</p> <p>Piquete en planta industrial.</p>	<p>Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 14° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 14, de 20 de marzo de 2012 (Firme).</p>	<p>a) Ordenó al sindicato a que cese toda limitación en el ingreso o egreso a la planta industrial, en un plazo máximo de 24 horas.</p> <p>b) A futuro, condenó al sindicato a que se abstenga de tomar medidas lesivas del derecho a la libertad de movimiento en la empresa, y en particular, que se abstenga en reincidir en la realización de piquetes dentro o fuera de la empresa, en sus inmediaciones, que impidan el libre acceso y retiro del personal, bienes o vehículos de la empresa o de terceros.</p>
<p>22</p>	<p>Juzgado Letrado de Paysandú de 5° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 35, de 13 de julio de 2012.</p>	<p>Desestimó la acción de amparo.</p>

Piquete en empresa rural.	Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Tercer Turno.	Sentencia N° 184, de 15 de agosto de 2012.	Revocó la sentencia apelada y en su lugar, ordenó al sindicato en un plazo de 24 horas, a que cese toda limitación en el ingreso y toda obstrucción al desarrollo del trabajo en el establecimiento, y en caso de inobservancia, la desocupación dentro de ese mismo término.
<p style="text-align: center;">23</p> Ocupación sindical de planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 20° Turno.	Sentencia N° 78, de 31 de agosto de 2012 (Firme).	Ordenó el cese de la ocupación de la planta industrial.
<p style="text-align: center;">24</p> Piquete en planta industrial.	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1° Turno.	Sentencia N° 2, de 9 de enero de 2013.	a) Ordenó la disolución de la concentración de personas existente en la entrada del local o el que se pudiera formar en cualquier otro lugar del predio o instalaciones de la empresa.

			<p>liberando totalmente el ingreso o salida de personas, vehículos de toda clase, mercaderías y cualquier otro objeto, fijando un radio de cien metros al acceso a la empresa, donde no podrán existir aglomeraciones que impidan el paso de trabajadores, clientes o cualquier otra persona que pretenda ingresar a la firma.</p> <p>b) Fijó para el cumplimiento de la condena un plazo de 24 horas, en caso de que se hubiere retomado la medida al momento de quedar ejecutoriada la sentencia.</p> <p>c) Fijó una sanción de 10 U.R. diarias en caso de que no se cumpliera la medida dispuesta.</p> <p>Confirmó la sentencia apelada.</p>
	Tribunal de Apelaciones de 5° Turno.	Sentencia N° 7, de 6 febrero de 2013.	
<p>25</p> <p>Ocupación de locales de empresa de servicios.</p>	Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 6° Turno.	Sentencia N° 9, de 22 de febrero de 2013 (Firme).	Ordenó la desocupación de los locales, con plazo de 24 horas.
<p>26</p> <p>Piquete en local de distribuidora de helados.</p>	Juzgado Letrado de Rivera de 3° Turno.	Sentencia N° 40, de 19 de setiembre de 2013 (Firme).	<p>a) Ordenó el levantamiento del bloqueo al local de la empresa, permitiendo el ingreso de sus camiones a la planta N° 14 de Conaprole y el libre tráfico de mercaderías. Se levantó la prohibición de que CEMESA le proporcione helados de Conaprole a la empresa. Este levantamiento deberá llevarse a cabo en un plazo de 24 horas, bajo apercibimiento</p>

			<p>del uso de la fuerza pública.</p> <p>b) Por auto N° 4619/2013, de 24 de setiembre de 2013, se aclaró que la expresión “libre tráfico de mercaderías” implica que el sindicato debe proporcionar a la empresa la mercadería que ésta solicite, entregándola en la forma y con la documentación de estilo para que ésta proceda a su carga.</p>
<p>27</p> <p>Piquete en los locales de una empresa de transporte de valores y gestión de efectivo.</p>	<p>Juez Letrado de Feria Mayor.</p>	<p>Decreto 3/2014, de 23 de enero de 2014(Firme).</p> <p>Sentencia N° 1, de 30 de enero de 2014 (Firme).</p>	<p>a) Ordenó como medida provisional el inmediato cese de las medidas de bloqueo acreditadas mediante Acta de Comprobación Notarial.</p> <p>b) Ordenó el desalojo y toda otra medida que impida la libre circulación de vehículos de la empresa, tanto del garaje de esta, como de las inmediaciones, debiendo permitirse el normal desarrollo de la actividad de la empresa. Se comete a la Sra. Alguacil de Feria, a notificar la resolución y a proceder al desalojo del referido lugar, autorizándola a utilizar el auxilio de la fuera pública, si la situación lo ameritare.</p> <p>Desestimó la acción de amparo por falta de objeto al momento de dictar la sentencia dado que a ese momento se había cumplido con la medida provisional de cese de bloqueo de los locales de la empresa. La sentencia desestimó la condena de futuro en tanto entendió que, de ocurrir nuevamente estos hechos, debería presentarse una nueva acción de amparo.</p>
<p>28</p> <p>Piquete en la planta de fabricación de refrescos sin alcohol.</p>	<p>Juez Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 6° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 29, de 13 de mayo de 2014.</p>	<p>Se ordenó al sindicato de la empresa a que se abstenga de realizar medidas que impliquen directa o indirectamente impedir la entrada y salida de vehículos en general, camiones de las empresas transportistas por las inmediaciones de Montevideo Refrescos y específicamente en sus domicilios (se omiten), oficiándose a la Seccional de Policía 14ª.</p>

<p>29</p> <p>Piquete en la planta en construcción de ALUR Paysandú.</p>	<p>Juez Letrado de Paysandú de 6° Turno.</p> <p>Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5° Turno.</p>	<p>En la audiencia de acción de amparo, las partes acordaron que los trabajadores que aplicaban la medida, incluido el Sunca, se comprometieron:</p> <p>a) al levantamiento de las medidas que impedían el ingreso y egreso de bienes o personas a la planta en construcción de ALUR en forma inmediata.</p> <p>b) a no tomar medidas de naturaleza alguna en el futuro, que impidan la libre circulación de bienes y personas en la referida planta, y aseguren la libertad de la totalidad de los trabajadores en el ejercicio del derecho al trabajo. Se consigna que el presente acuerdo se cumplirá en el día de la fecha.</p> <p>Sentencia N° 57, de 13 de agosto de 2014.</p> <p>Sentencia N° 135, de 29 de setiembre de 2014.</p>	<p>Dado que, a los 4 días de cumplirse con el acuerdo, el sindicato resuelve ocupar la planta. Ante este incumplimiento del acuerdo, se ordena el cese de la ocupación en un plazo de 24 hs. de la planta de ALUR Paysandú, habilitando el ingreso y egreso de personas y bienes y el libre derecho al trabajo, bajo apercibimiento del uso de la fuerza pública.</p> <p>Confirmó la sentencia apelada por los trabajadores y el sindicato, y los condenó a pagar las costas y costos de la segunda instancia.</p>
<p>30</p> <p>Piquete en la obra de energía fotovoltaica.</p>	<p>Juzgado Letrado de Salto de 5° Turno.</p>	<p>Sentencia N° 8, de 11 de marzo de 2015 (Firme).</p>	<p>Ordenó la inmediata desocupación que se mantiene en el ingreso a la obra ubicada en la zona de Termas del Daymán (La Jacinta), a los efectos de habilitar la entrada a todos quienes pretendan trabajar en la misma.</p>

