

IN / DEFINIÇÃO DE LA OCUPACIÓN DE LOS LUGARES DE TRABAJO

UN / DEFINITION OF THE OCCUPATION OF WORKPLACES



Recebimento em 01/05/2022
Aceito em 02/05/2022

Graciela Ruocco¹

<https://orcid.org/0000-0003-4911-8897>

gruoccocosta@gmail.com

RESUMEN

Luego de situar el tema en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y de examinar el efecto que produce en la Gobernabilidad, nuestro énfasis se concentra en el cuestionamiento de la ocupación por los trabajadores como una extensión o modalidad del derecho de huelga. Asimismo analizaremos la Recomendación del Comité de Libertad Sindical de la OIT a propósito de la queja planteada por empresarios uruguayos contra el Gobierno de la República Oriental del Uruguay -Caso N° 2699- emitida en marzo de 2010. Finalmente, analizaremos el acierto de la última solución legislativa lograda en nuestro país

PALABRAS CLAVE: ocupación; huelga; empleador; trabajador; contraderecho.

ABSTRACT

After placing the issue within the framework of the Social and Democratic State of Law, and examining the effect it produces on Governance, our emphasis is on the questioning of occupation by workers as an extension or modality of the right to strike. We will also analyse the Recommendation of the ILO Committee on Freedom of Association concerning the complaint raised by Uruguayan employers against the Government of the Eastern Republic of Uruguay - Case No. 2699 - issued in March 2010. Finally, we will analyze the success of the last legislative solution achieved in our country

KEYWORDS: occupation; strike; employer; worker; counter-right.

1 INTRODUCCIÓN

La Suprema Corte de Justicia en Uruguay, ha considerado, con limitaciones, que “...*la ocupación del lugar de trabajo es una medida lícita de lucha enmarcada en el ejercicio de los derechos gremiales y de huelga...*”.²

Esta afirmación constituye el punto de partida de nuestro análisis acerca de las ocupaciones y las desocupaciones de los lugares de trabajo.

Luego de situar el tema en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y de examinar el efecto que produce en la Gobernabilidad, nuestro énfasis se concentra en el cuestionamiento de la ocupación por los trabajadores como una extensión o modalidad del derecho de huelga.

Asimismo analizaremos la Recomendación del Comité de Libertad Sindical de la OIT a propósito de la queja planteada por empresarios uruguayos contra el Gobierno de la República Oriental del Uruguay -Caso N° 2699- emitida en marzo de 2010.

¹ Universidad Católica del Uruguay

² ANUARIO de Jurisprudencia Laboral. 2000. Caso 597.



Finalmente, analizaremos el acierto de la última solución legislativa lograda en nuestro país, contenida en el *artículo 392* de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, y su decreto reglamentario, el N° 281/2020, de 15 de octubre de 2020. La disposición legal fue sometida a referéndum ante la ciudadanía, que el pasado 27 de marzo votó, por abrumadora mayoría, mantener la norma.

2 MARCO DE REFERENCIA

Un Estado Social y Democrático de Derecho es aquel que reconcilia la Democracia con el Derecho y con las crecientes y justas demandas sociales. Tanto las instituciones como el pueblo deben asumir el cumplimiento irrestricto de la ley y asegurar una respuesta a las demandas sociales de mayor participación en el poder, en la cultura y en la riqueza.³

FERNÁNDEZ SEGADO señala que la calificación del Estado como democrático queda identificada por su triple referencia a un modo específico y peculiar de concebir el poder, a una estructura social y a la misma dinámica del sistema político. A ello se adiciona un elemento cultural: la consideración de la democracia como una norma, un principio de convivencia. Sin esa conciencia de respeto y tolerancia, sin ese espíritu de convivencia, no habrá verdadera democracia.⁴

La nota de democrático del Estado surge del pluralismo social y político (institucionalizado a través de los partidos políticos) de amplia participación ciudadana a través de la elección periódica de autoridades y de la multiplicidad de institutos de gobierno directo (tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito) y de la explícita adopción de la forma democrática republicana para el gobierno de la Nación.⁵

El pluralismo característico de un Estado democrático se evidencia también en el reconocimiento de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones de profesionales (grupos intermedios). Estos persiguen fines sectoriales, legítimos, que deben recibir la tutela del derecho en la medida que no sean incompatibles con el interés general.⁶

Coincidimos plenamente, pues, con la afirmación de HARO cuando expresa que “...para la vigencia de un Estado social y democrático de Derecho es indispensable *una conciencia que afirme el principio de que el punto de partida fundamental y la meta de todo quehacer de la cultura y el Estado, son el Hombre y la Sociedad.*” Y también *acierta cuando concluye que “...es a partir de esta concepción de un humanismo personalista que el Estado debe constituirse a su servicio, no sólo como gerente, sino además como garante del bien común”.*⁷

En ese marco pueden presentarse situaciones en las que los individuos, grupos u organizaciones, personas físicas o jurídicas, esgrimen la existencia de un derecho en su defensa y, a la vez, otros individuos o grupos de personas, que también invocan la titularidad de un derecho diverso, generándose una oposición o conflicto entre los mismos.

Cabe preguntarse, más allá de la legitimidad de la ocupación como herramienta de lucha, si su uso creciente -abuso- y la inoperancia o inercia del sistema frente al fenómeno, generan inestabilidad, ineficacia e ilegitimidad del poder político, determinando un verdadero déficit de Gobernabilidad que afecta ineludiblemente el Estado democrático.

³ Cfr. HARO R. Algunas reflexiones sobre el Estado Social y Democrático de Derecho. **Revista de la Facultad de Derecho UCUDAL**, n. Vil, Montevideo. p. 227, 2005.

⁴ FERNÁNDEZ SEGADO El sistema constitucional español op. cit., DURAN MARTÍNEZ, Augusto **La ocupación de los locales de trabajo y el Estado Social y Democrático de Derecho**. Montevideo: Estudios de Derecho Público, 2008. v. 2. y en ANUARIO de Derecho Administrativo. Montevideo: FCU, 2006. p. 139. t. 13.

⁵ DELPIAZZO, Carlos; ROBAÍNA RAGGIO, A. Estado de Derecho y ocupaciones. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, Facultad de Derecho, año 5, n. 9, p. 9, 2006.

⁶ CAJARVILLE, Juan Pablo. Citado por Durán Martínez A. op. cit. p. 140

⁷ HARO, Ricardo, op. cit. p. 223.



Es lo que ocurriría, rescatando las enseñanzas de SAGÜES, con el uso alternativo del derecho (“contraderecho”), en el sentido de manipular las reglas constitucionales con un sentido frontalmente distinto al ideológicamente planeado por la Constitución. La conversión de un derecho constitucional de alguien (como el de reunirse y expresarse libremente, o de huelga) en un antiderecho lesivo de los derechos de cualquier otro sujeto importa una estrategia mutativa de la Constitución.⁸

En concreto, frente al derecho de los trabajadores no huelguistas a trabajar, se contraponen los “derechos”, que pueden operar como *contraderechos*, de los ocupantes. El autor enumera entre varios ejemplos el caso en que al derecho personal y social de trabajar se encara el “derecho” de huelguistas a establecer piquetes por los que se impide a los no huelguistas a acceder al lugar donde desempeñan tareas laborales.⁹

Cuando aquel derecho se transforma en un factor bloqueante del derecho de terceros en forma habitual o frecuente, se convierte en una especie de inevitable derecho dañoso; cuando pretende siempre valer más que el derecho que ataca o vulnera y en los hechos autoriza la violencia, perturbando a quienes no son responsables de aquello que motiva la protesta (“*víctimas inocentes*”), se pone en crisis la Gobernabilidad.

Ésta no se recupera cuando se desatienden Recomendaciones de los organismos internacionales, cuyas producciones jurídicas conforman el “bloque de Derechos Humanos”.¹⁰

3 DEFINICIÓN DE LA OCUPACIÓN COMO EXTENSIÓN DEL DERECHO DE HUELGA

Se han utilizado diversos argumentos para legitimar la ocupación: como manifestación de la libertad de comunicación del pensamiento o como una prolongación del derecho de huelga. Respecto de esta última afirmación, RISSO FERRAND sostiene que la cuestión no está en definir si la misma es válida, sino que lo importante es discutir sobre su alcance y sobre sus límites.¹¹

De la validez de la afirmación de que la ocupación es una prolongación del derecho de huelga depende la garantía constitucional de su protección, más allá, claro está, del alcance y límites que puedan afirmarse en lo que a su ejercicio refiere.

También se ha afirmado que la protección constitucional de las ocupaciones, aunque se sostuviera que no está comprendida en la definición de huelga, deviene de su consideración como ejercicio de un derecho constitucional de la misma jerarquía y estructura, cual es el derecho a la acción sindical o a desarrollar actividad sindical, que incluiría el derecho a la autotutela mediante el desarrollo de medidas de conflicto colectivo.¹²

Para reflexionar acerca de si la ocupación es o no una modalidad del derecho de huelga, debemos comenzar por definir la expresión: “Huelga” proviene de “holgar” que es descansar, tomar aliento después de una fatiga, estar ocioso, no trabajar.¹³ El sentido literal de la expresión “huelga” supone, pues, desde el punto de vista esencial, la *ausencia de trabajo*. Pero además es teleológico en tanto conceptualmente es la interrupción colectiva del trabajo con el fin de imponer ciertas condiciones o manifestar una protesta.¹⁴

⁸ SAGÜES, Néstor P. Derechos y contraderechos (a próposito de la violencia urbana). In: ANUARIO de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2004. p. 461-462. t. 2.

⁹ Ibidem. p. 457

¹⁰ Aunque parte de la doctrina no acepta que las resoluciones de la OIT formen parte del “bloque”

¹¹ RISSO FERRAND, Martín. La ocupación de los lugares de trabajo. In: página web de la Universidad Católica del Uruguay.

¹² ERMIDA URIARTE, Oscar. Medios de Prevención y Solución de Conflictos Colectivos. In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 27., p. 259.

¹³ DICCIONARIO de la Lengua Española de la Real Academia Española. 21. ed. Madrid, 1992. p. 788.

¹⁴ DICCIONARIO, op. cit, p. 796



Así definido el instituto, debemos analizar si la ocupación puede ser considerada como una modalidad o forma de huelga, como lo han hecho DE FERRARI y ERMIDA, que admiten su legitimidad a condición de que sea pacífica.

No compartimos tal opinión. “Ocupar”, hablando de territorios, lugares, edificios, locales, etc., significa *tomar* posesión o apoderarse de ellos, invadirlos o instalarse en ellos.¹⁵

DELPÍAZZO y ROBAINA RAGGIO sostienen que conceptualmente la huelga se opone a la ocupación que en esencia es acción y no omisión.¹⁶ El núcleo central de la huelga es la *abstención de trabajar* que se traduce en un “no hacer”; mientras que en la ocupación lo esencial es la toma de control de un establecimiento, lo que importa una actividad, un “hacer” de los ocupantes.

La ocupación no es, pues, ni inherente a la huelga ni una forma de huelga, por lo que, carece de raíz constitucional. Al no ser la ocupación un derecho constitucional, no se plantearía, entonces, el problema de la conciliación de la ocupación con los derechos constitucionales.

ERMIDA, sin embargo, considera que la ocupación sí es una modalidad de la huelga, protegida constitucionalmente, a la vez que RISSO FERRAND analiza su protección de base constitucional en tanto manifestación de la libertad de comunicación del pensamiento.¹⁷

Ante textos constitucionales similares a los nuestros, la jurisprudencia argentina, brasileña, española y francesa, evidencian un consenso generalizado a propósito de la exclusión de la ocupación como una medida de conflicto que deba ser incluida en el derecho de huelga.

En efecto, la Constitución argentina garantiza a los gremios el derecho de huelga, también garantiza el derecho de propiedad, el derecho de trabajar y el de ejercer toda industria lícita; la de Brasil garantiza el derecho de huelga, el de propiedad y la libertad de trabajo; la española reconoce el derecho de huelga de los trabajadores, el derecho a la propiedad privada, la libertad de trabajo y de empresa; en Francia se reconoce el derecho de huelga y se ordena a la ley su reglamentación. En todos ellos la jurisprudencia de los supremos tribunales ha concluido, con diversos argumentos, en la ilegitimidad de la ocupación, por violación del derecho de propiedad sobre instalaciones y bienes, del derecho al trabajo, el derecho a la libertad de otras personas, por abuso de derecho.¹⁸ ERMIDA no duda en hacer primar los derechos sociales sobre los patrimoniales porque ello corresponde, dice, a la naturaleza de las cosas o a la esencia y a la dogmática de los derechos humanos. “*En efecto, los derechos sociales nacen como Imitaciones, frenos o contrapesos de los derechos patrimoniales, razón por la cual siempre se les oponen e imponen.*”¹⁹ Con esta concepción los derechos individuales de contenido patrimonial ceden ante los derechos de libertad, en la medida que el ejercicio o goce de aquél, si bien no queda anulado, es postergado por el lapso, necesariamente acotado, de duración de la medida de ocupación.

No participamos de tal opinión, ya que todos ellos son derechos inherentes a la personalidad humana, sin distinción ni grado de protección diverso.

Asimismo, la doctrina ha señalado una relación de colisión entre la ocupación y el derecho al trabajo de los empleados no ocupantes. Al respecto, ERMIDA²⁰ sostiene que la ocupación no afecta el derecho al empleo sino solamente la posibilidad de trabajar determinados días (los que dura la medida). Tampoco compartimos dicha afirmación, ya que no debe perderse de vista que la circunstancia de no trabajar supone el respectivo descuento de los días no laborados, lo que pone en situación de tensión a la ocupación con el derecho a percibir el salario para el sustento propio y

¹⁵ DICCIONARIO, op. cit., p. 1038

¹⁶ DELPIAZZO, Carlos; ROBAINA RAGGIO, A. Estado de Derecho y ocupaciones. **Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo**, Facultad de Derecho, año 5, n. 9, p. 11, 2006.

¹⁷ RISSO FERRAND, Martín. **Derecho Constitucional**. Montevideo. p. 452-453, 2006. t. 1.

¹⁸ LARRAÑAGA, Nelson. Ilicitud de la ocupación del lugar de trabajo. **JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**, 18., p. 368

¹⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar. op. cit. p. 260

²⁰ ERMIDA, O. op. cit. 262



de la familia de trabajador no huelguista.

También se encuentra en juego el derecho de propiedad de los dueños del establecimiento, o del Estado respecto de bienes fiscales necesarios para el cumplimiento de sus cometidos, como obstáculo para el reconocimiento de la legitimidad de la ocupación.

En el conflicto entre el derecho de ocupar y el derecho de propiedad, cabe señalar que reconocer el derecho de ocupar como una libertad frente al propietario del bien (particular o Estado) implicaría sostener que el mismo carece del derecho de exigir que los huelguistas se abstengan de ocupar. En la medida que el derecho de propiedad significa la posibilidad de disponer del bien, su ocupación por un tercero implicaría un abuso de derecho. Ello no es más que la aplicación del principio que afirma que los derechos de cada uno terminan donde comienzan los derechos de los demás.²¹ En consecuencia, frente al derecho de propiedad, el derecho de ocupación también se ve desplazado.

En el caso de la ocupación de un establecimiento público se agrega la circunstancia derivada de la ilegitimidad de la pretensión de impedir el ejercicio de un poder/deber a cargo de las autoridades públicas, que deben asegurar que el bien sea afectado al cumplimiento de los cometidos para los que está destinado.

4 INDEFINICIÓN DE LA OCUPACIÓN COMO INSTRUMENTO LÍCITO

La querrela planteada por empresarios uruguayos ante la OIT (²²) culminó con una Recomendación del Comité de Libertad Sindical de dicho organismo internacional, de marzo de 2010 que en lo que hace al tema en examen declaró:

*“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 hace 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”*⁽²³⁾

Contrariamente a lo que parece surgir a primera vista de la Recomendación transcrita, lo cierto es que se consagra, a nuestro juicio, una verdadera desnaturalización del instituto de la ocupación. En efecto, de las definiciones expuestas en el capítulo que antecede resulta evidente que la ocupación conceptualmente significa, hablando de territorios, lugares, edificios, locales, etc., *tomar posesión o apoderarse de ellos, invadirlos o instalarse en ellos. Y apoderarse es “Poner en poder de alguien alguna cosa, o darle la posesión de ella. Hacerse alguien o algo dueño de alguna cosa, ocupada, ponerla bajo su poder”*.²⁴

De manera que ocupar supone esencialmente desapoderar al propietario del establecimiento, razón por la cual el deber derespeter *la libertad de trabajo de los nohuelguistas*, así como el *derecho de la dirección de la empresa de penetrar en las instalaciones de la misma*, desnaturaliza el propio concepto de ocupación.

Es lo mismo que ocurre cuando se afirma la legitimidad de la ocupación, a condición de

²¹ LARRAÑAGA, Nelson. op. cit. p. 370

²² Queja contra el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, Caso N° 2699.

²³ RESOLUCIÓN MARZO 2010 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES Comité OIT

²⁴ DICCIONARIO , op. cit. p. 119



que sea pacífica. *Esto es rechazado por PÉREZ DEL CASTILLO porque hablar de ocupación pacífica encierra - a su entender- una incoherencia, "...porque no será pacífico ocupar un establecimiento en contra de la voluntad de quien lo dirige."*²⁵

La violencia no se limita a la agresión física; *"...la evolución posterior camina en sentido progresivo de sustituir el concepto físico o material de violencia por otro en el que se ponderan las consecuencia que produce en la libertad de voluntad de la víctima impidiéndole su ejecución"*.²⁶ El Tribunal Supremo español ha considerado, precisamente, como un supuesto de violencia, la sola ocupación de predios, locales o fábricas (Sentencia de 27 de marzo de 1981).

Hoy se entiende la violencia como contraste, enfrentamiento u oposición entre dos voluntades en lucha, donde lo esencial es la abierta negación por parte del sujeto activo de la capacidad de decisión de la víctima o de la libertad de realizar externamente su voluntad. Está pues, lejos del acometimiento personal y material o físico. La tercera acepción del vocablo "violentar" es *"Entrar en una casa u otra parte contra la voluntad de su dueño"*.²⁷

Si se entiende por "pacífico" el actuar *"tranquilo o sin provocar disturbios"*²⁸, no vemos realmente cómo puede considerarse la posibilidad de una "ocupación pacífica". En efecto, no se advierte cómo puede no causar disturbio, el ingresar y mantenerse en un establecimiento, sin conocimiento o sin consentimiento del propietario del mismo (*"entrar en un lugar contra la voluntad de su dueño"*).

Menos aún si se entiende "pacífico" en el sentido de que *"...no tiene o no halla oposición..."*, ya que consideramos que el dueño del establecimiento nunca podría permitir el ingreso de individuos con la pretensión de mantenerse en el mismo con una intención distinta de la que deben exhibir sus ocupantes, cual es la de trabajar.

De manera que recomendar que se respete la libertad de los trabajadores no huelguistas a trabajar y el derecho de los dueños de ingresar al establecimiento, implica ineludiblemente desconocer la licitud de la ocupación en su sentido estricto.

No obstante, ERMIDA sostiene que la ocupación de los lugares de trabajo es reconocida como una modalidad o manifestación (no extensión) del derecho de huelga cuya limitación sólo se justifica en cuanto deje de ser pacífica, y cita en su apoyo la "uniforme y constante" jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (anteriores a la Recomendación de marzo de 2010). Señala que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 72 y 332 de la Constitución uruguaya, el *bloqueo de constitucionalidad* incluye a las normas internacionales de derechos humanos.²⁹

No debe olvidarse que el Convenio N° 87 de la OIT (aprobado por Ley N° 12.030) establece que quienes ejercen los derechos sindicales y sus organizaciones están obligados a respetar la legalidad (artículo 8.1). Las medidas de conflicto no pueden significar un aniquilamiento de otros derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente. Estos derechos integran la "legalidad" a la que deben someterse los trabajadores en ejercicio de sus derechos gremiales de acuerdo con el Convenio citado.³⁰

Asimismo, el Convenio N° 98 (artículo 1°, numeral 2 literal a), y la Ley N° 17.940 (artículo 1° inciso 2 literal B) establecen que el ejercicio de la actividad sindical en el establecimiento dentro

²⁵ PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago. **El derecho de huelga**. FCU Montevideo 1993. p. 19

²⁶ BAJO FERNÁNDEZ, Miguel. Manual de Derecho Penal. Parte Especial. Madrid: Ed. Ramón Areces, 1989. p. 105-106. t. 3.

²⁷ DICCIONARIO, op. cit. p. 1485

²⁸ Ibidem, p. 1062

²⁹ ERMIDA, O. op. cit. p. 258

³⁰ Es por ello que se ha afirmado la inconstitucionalidad del Decreto N° 165/006 que considera a la ocupación del lugar de trabajo como modalidad del ejercicio del derecho de huelga. Téngase presente que la Constitución consagra el principio de reserva legal en lo que hace a la reglamentación del derecho de huelga, lo que adiciona un argumento más para sostener la inconstitucionalidad del mencionado Decreto.



del horario de trabajo requiere el consentimiento del empleador.

Por su parte, la huelga ha sido considerada por la Doctrina Social de la Iglesia como legítima, cuando constituye un recurso inevitable, de última instancia, un método “*pacífico de reivindicación y de lucha por los propios derechos*”, “...*resulta moralmente inaceptable cuando va acompañada de violencia o también cuando se lleva a cabo en función de objetivos no directamente vinculados con las condiciones de trabajo o contrarios al bien común.*”³¹

La Declaración Presidencial llamada *Declaración Sociolaboral del Mercosur*, signada por los Jefes de Estado de los cuatro países del Mercosur en Brasilia el 10 de diciembre de 1998, recoge dentro de los derechos individuales del empleador el artículo 7º con el siguiente contenido: “*El empleador tiene derecho a organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa en conformidad con las legislaciones y las prácticas nacionales*”³²

Entre tales derechos individuales se analizarán los derechos a Constituir la Empresa, los Derechos a Dirigir la Empresa, los Derechos a Dirigir Económicamente la Empresa y, por último, los derechos a Dirigir Técnicamente la Empresa. El derecho a Dirigir la Empresa supone el asumir responsabilidades y riesgos para llevar adelante el emprendimiento con un resultado económico que le permita su continuidad. *Al respecto, dice OLIVEROS que este Derecho a Dirigir la Empresa tiene múltiples facetas posibles de analizar, pero ubicados en el campo del Derecho Laboral se manejarán algunos subderechos.*³³ “El empresario, dentro de su Derecho a Dirigir la Empresa, tiene como derecho fundamental proteger o preservar los bienes que tiene a su cargo. Habíamos mencionado el art. 7º de la Constitución, por el que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su propiedad entre otros derechos. Con mayor fuerza el art. 32 de nuestra Constitución consagra que la propiedad es un derecho inviolable. De la suma de estos dos artículos de la Carta surge una voluntad expresa y muy fuerte del constituyente en cuanto a la protección del derecho de propiedad.”³⁴

Los empleadores ven avasallados sus derechos como propietarios cuando se producen ocupaciones de bienes muebles e inmuebles, y aún el uso de ellos por trabajadores alegando el ejercicio de su derecho de huelga. Frente a esto existe la posibilidad de que, cumpliendo el mandato constitucional, el empleador efectúe actos de preservación o protección de sus bienes frente al abuso de derecho que se produce. Generalmente se ha denominado *lock-out*, o sea, la contrapartida del derecho de huelga de los trabajadores.³⁵

*Dentro del Derecho de los Empleadores de Dirigir Económicamente la Empresa se menciona asimismo el Derecho de Dirección como un aspecto esencial, ya que la base de todo empleador es su actividad económica. Si eso no ocurre, pierde totalmente su fin principal.*³⁶

Finalmente, también se destaca como un derecho inherente a su capacidad de dirección, el derecho de tener una empresa orientada a la calidad de gestión. Esto supone cambios en la relación empleador-trabajador, ya que el empleador debe liderar fuertemente el proceso de gestión de calidad dentro de su empresa, con miras a la satisfacción del cliente. Un cliente insatisfecho es el indicador más claro de una gestión deficiente de la organización. La ocupación de un establecimiento conduce inexorablemente a la insatisfacción del cliente.

³¹ PONTIFICIO Consejo “Justicia y Paz” Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, op. cit. DURÁN MARTÍNEZ, loc. cit. p. 131.

³² OLIVEROS, Miguel Angel. Derecho de los Empleadores en Uruguay. In: **Derecho de los empleadores. Estudio de países.** Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. p. 50-51. ISBN 92-2-312946-X.

³³ Ibidem. p. 55

³⁴ Ibidem. p. 56

³⁵ Ibidem., p. 57

³⁶ Ibidem, p. 58



5 LA DESOCUPACIÓN DE LOS LUGARES DE TRABAJO

El Código Laboral de Paraguay establece que “...e/ *paro patronal es legal cuando:*

a) *Se efectúa para evitar el peligro de violencia para las personas o de daño para las cosas.*

b) *Se realiza para desalojar a ocupantes de la empresa o cualquiera de sus dependencias...*”³⁷ -

el destacado es nuestro-.

De manera que resulta legítima la paralización de la empresa por parte del empleador con el propósito de desocupar el establecimiento.

En Uruguay el Decreto N° 512/966, de 19 de octubre de 1966, con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 286/000, de 4 de octubre de 2000, autorizaba el desalojo policial de los ocupantes de un establecimiento, a solicitud del empleador. El Poder Ejecutivo derogó ese decreto en 2005 (Decreto N° 145/005). Luego, el aumento del número de ocupaciones generó cierta alarma en las autoridades que, bajo una fuerte presión del sector empresarial, dictaron el Decreto N° 165/2006, de 30 de mayo de 2006.³⁸

Este decreto, denominado de prevención y solución de conflictos colectivos y de reglamentación de las ocupaciones, contiene dos partes bien diferenciadas. Por un lado se sistematizan medios de solución de conflictos colectivos ya existentes en normas dispersas y por otro, se trata de la ocupación de los lugares de trabajo. Sobre este segundo punto, de una parte, declara que la ocupación es una manifestación de la huelga; pero de otra, autoriza al Poder Ejecutivo a disponer el desalojo de los ocupantes, ya no a iniciativa del empleador, como en el viejo decreto derogado, sino cuando la continuidad de la medida ponga en grave riesgo la vida, seguridad o salud de la población o afectare seriamente el orden público.

Al decir de ERMIDA “Tirios y troyanos impugnaron esta iniciativa. Los empleadores porque se oponían a una consagración estatal expresa de la legitimidad de la ocupación... Los trabajadores porque la consideraron una reglamentación limitativa del derecho de huelga que sólo sería procedente por ley y no por decreto”.³⁹

Por su parte, el 2 de diciembre de 2010 el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto N° 354/010, que regula en forma inexplicablemente diferente la desocupación de las dependencias públicas (“...cualquiera sea la naturaleza de ésta (Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Poder Judicial, Poder Legislativo, etc.)” respecto de los establecimientos privados. En efecto, se prevé la facultad del jerarca de esas instituciones de solicitar el desalojo de dicha dependencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que dispondrá la desocupación inmediata para tentar la conciliación entre las partes. Se establece incluso la posibilidad de intervención del Ministerio del Interior para desalojar a los trabajadores. No está prevista, según señalamos, la iniciativa del empleador para solicitar la desocupación de su empresa.

La motivación del aludido cuerpo normativo explicita las razones tenidas en cuenta para el dictado del mismo, las mismas que motivaban la desocupación de los establecimientos privados, esto es, cuando “...la ocupación pusiere en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectare seriamente el orden público”.⁴⁰ Solamente se agrega la protección del derecho de acceso a la justicia, que, por razones obvias, no se contemplan, cuando se trata de la actividad empresarial privada.

³⁷ VILLAMAYOR, Félix. Derechos de los empleadores reconocidos en la legislación paraguaya. In: **Derecho de los empleadores. Estudio de países**. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2002. p. 94. ISBN 92-2-312946X.

³⁸ Su texto y primeros comentarios pueden consultarse en la Revista de Derecho Laboral No. 222.

³⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar. IUS Labor 4/2006. La nueva legislación laboral uruguaya. Disponible en: www.raco.cat/index.php

⁴⁰ Inciso tercero del artículo 6° del Decreto N° 165/006: “Procede esta facultad cuando, fracasados los mecanismos autónomos y heterónomos de solución de conflictos, la continuación de la ocupación pusiere en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectare seriamente el orden público”



Atento a la identidad de circunstancias tenidas en cuenta, no se comprende la razón por la que, en este marco jurídico, en el caso de los empresarios privados no se permite al empleador solicitar la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y eventualmente de la fuerza pública para la desocupación, mientras que en el caso de las dependencias públicas sí.

En nuestro país, la situación en análisis no resistía el denominado “triple test”, esto es, el juicio de razonabilidad, finalidad legítima y racionalidad que fundamenta la creación de una categoría de regulación diversa, tornándola “sospechosa”.

- En efecto, la imposibilidad de solicitar la desocupación por parte del empleador no evidencia una causa que la justifique frente al reconocimiento de esta potestad a cargo del jerarca de la dependencia pública.
- ◆ A su vez no se exhibía una finalidad legítima que justificara el factor diferencial en el tratamiento de la situación planteada cual es la de admitir que en el caso de establecimientos públicos el jerarca tuviera la iniciativa para promover la desocupación y no la tuviera el empresario privado. Adviértase que en ambos casos las circunstancias de hecho que aconsejarían el desalojo de los ocupantes son las mismas: cuando *la ocupación pusiere en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectare seriamente el orden público*.
- ◆ En cuanto al tercer elemento a valorar, cual es el de la adecuación de la relación medio-fin, resultaba indudable que los medios reconocidos a los empleadores públicos para obtener la desocupación garantizaban un resultado en forma inmediata, que no se reconocía en el caso del empleador privado.
- ◆ El incumplimiento de estos requisitos (razonabilidad, fin legítimo y racionalidad) aparejaba la creación ilegítima de una categoría legal violatoria del principio constitucional de igualdad, y alentaba la afirmación de la existencia de una categoría sospechosa.⁴¹ Cabe concluir, pues, que existía violación del principio de igualdad constitucionalmente protegido.

Pero el panorama normativo cambió cuando se aprobó la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, cuyo artículo 392, bajo la denominación “Libertad de trabajo y derecho de la dirección de la empresa”, estableció: “*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*”.

Garantizar un derecho significa darle protección. En virtud de este texto legislativo, el Estado se obliga a proteger los derechos allí comprendidos.⁴² DURÁN MARTÍNEZ destaca con acierto que el “...artículo 392 en estudio no dice una sola palabra con relación a la ocupación de los locales de trabajo. Pero es obvio que implícitamente ella queda prohibida. En efecto, como se ha dicho, ella implica por lo menos violencia moral y significa una violencia potencial, susceptible de traducirse en violencia en acto en cualquier momento, y ello es incompatible con el ejercicio pacífico del derecho de huelga, del derecho de los trabajadores no huelguistas a trabajar y del derecho de la dirección de la empresa a ingresar a los locales y desarrollar su actividad, derechos todos ellos expresamente garantizados por esta ley. Esa violencia afecta, desde luego, a la seguridad, expresamente protegida por el artículo 7 de la Constitución”.⁴³

El Decreto reglamentario de la disposición legal, N° 281/2020, de 15 de octubre de 2020, establece un procedimiento para la desocupación de los locales de trabajo, tanto públicos como privados, con intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a efectos de intentar una conciliación. También prevé la facultad de requerir la intervención del Ministerio del Interior para que, con auxilio de la fuerza pública, proceda a la desocupación, en caso de no lograr acuerdos. El

⁴¹ cfr. RISSO FERRAND, M. **Derecho Constitucional**. Montevideo, 2006. p. 507. t. 1.

⁴² DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. “La huelga y la ocupación de los locales de trabajo”. **Estudios de Derecho Administrativo**. La Ley Uruguay. Montevideo, 2021. p. 444. n. 23.

⁴³ *Ibidem*. p. 445.



artículo 392 de la citada ley fue sometido a consulta popular a través del recurso de referéndum previsto en el artículo 79 inciso 2 de la Constitución uruguaya, y fue ratificado por la ciudadanía en las urnas, el pasado 27 de marzo de 2022. Y no podía ser de otra manera, porque como lo señala DURÁN MARTÍNEZ, este artículo “...se inserta en una concepción pluralista y tolerante que procura la convivencia pacífica y el desarrollo en paz para una adecuada realización de la persona humana”.⁴⁴

REFERENCIAS

ANUARIO de Jurisprudencia Laboral. 2000. Caso 597

BAJO FERNÁNDEZ, Miguel. **Manual de Derecho Penal. Parte Especial.** Madrid: Ed. Ramón Areces, 1989. p. 105-106. t. 3.

DELPIAZZO, Carlos; ROBAINA RAGGIO, A. **Estado de Derecho y ocupaciones.** Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, año 5, n. 9, p. 11, 2006.

DELPÍAZZO, Carlos; ROBAÍNA RAGGIO, A. **Estado de Derecho y ocupaciones.** Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, Facultad de Derecho, año 5, n. 9, p. 9, 2006.

DICCIONARIO de la Lengua Española de la Real Academia Española. 21. ed. Madrid, 1992. p. 788.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. **“La huelga y la ocupación de los locales de trabajo”.** Estudios de Derecho Administrativo. La Ley Uruguay. Montevideo, 2021. p. 444. n. 23.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **IUS Labor 4/2006. La nueva legislación laboral uruguaya.** Disponible en: www.raco.cat/index.php

ERMIDA URIARTE, Oscar. **Medios de Prevención y Solución de Conflictos Colectivos.** In: JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 27., p. 259.

FERNÁNDEZ SEGADO. **El sistema constitucional español** op. cit., DURAN MARTÍNEZ, Augusto La ocupación de los locales de trabajo y el Estado Social y Democrático de Derecho. Montevideo: Estudios de Derecho Público, 2008. v. 2. y en ANUARIO de Derecho Administrativo. Montevideo: FCU, 2006. p. 139. t. 13.

HARO R. **Algunas reflexiones sobre el Estado Social y Democrático de Derecho.** Revista de la Facultad de Derecho UCUDAL, n. Vil, Montevideo. p. 227, 2005.

LARRAÑAGA, Nelson. **Ilicitud de la ocupación del lugar de trabajo.** JORNADAS URUGUAYAS DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 18., p. 368

OLIVEROS, Miguel Angel. **Derecho de los Empleadores en Uruguay.** In: Derecho de los empleadores. Estudio de países. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. p. 50-51. ISBN 92-2-312946-X.

PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago. **El derecho de huelga.** FCU Montevideo 1993. p. 19

PONTIFICIO. **Consejo “Justicia y Paz” Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia,** op. cit.

RISSO FERRAND, M. **Derecho Constitucional.** Montevideo. 2006. p. 507. t. 1.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 447.



RISSO FERRAND, Martín. **Derecho Constitucional**. Montevideo. p. 452-453, 2006. t. 1.

RISSO FERRAND, Martín. **La ocupación de los lugares de trabajo**. In: página web de la Universidad Católica del Uruguay.

SAGÜES, Néstor P. **Derechos y contraderechos (a proósito de la violencia urbana)**. In: ANUARIO de Derecho Constitucional Latinoamericano. Edición 2004. p. 461-462. t. 2.

VILLAMAYOR, Féilx. **Derechos de los empleadores reconocidos en la legislación paraguaya**. In: Derecho de los empleadores. Estudio de países. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2002. p. 94. ISBN 92-2-312946X.

