

Marisa Arizeta y Beatriz Durán

Ocupación y desalojo de dependencias públicas *Decreto Nro. 354/010 de 2 de diciembre de 2010*

1. Introducción

El Decreto N° 354/2010 de 2 de diciembre de 2010, fue dictado por el Poder Ejecutivo a efectos del desalojo de dependencias públicas, cuando hayan sido ocupadas por trabajadores.¹ Fue la respuesta a la utilización de esta modalidad de protesta y al número elevado de conflictos sindicales que se producen en el país y más precisamente a las producidas a pocos meses del nuevo y actual gobierno. Efectivamente este Decreto fue firmado poco después de que fueran desocupadas pacíficamente la sede del gobierno municipal de la ciudad de Tacuarembó y la de la Suprema Corte de Justicia, en Montevideo.

El marco regulatorio aprobado en los últimos años, si bien favorece los derechos de los trabajadores, propicia el reclamo, redundando en un aumento de la conflictividad.²

En relación a la ocupación, el Decreto 165/06 consagró en su artículo 4° la ocupación parcial o total como una modalidad de ejercicio del derecho de huelga.

Se entiende y así se expresa en los considerandos del Decreto en estudio, que los artículos 5° a 7° del Decreto del Poder Ejecutivo N° 165/2006, de 30 de mayo de 2006, al manejar el mecanismo de desocupación de inmuebles por parte de huelguistas se refiere a la actividad privada, dejando de lado al sector público en la totalidad de su expresión.

Con la aprobación del Decreto N° 354/010 se estableció, el mecanismo de desalojo en caso de ocupación por parte de trabajadores de una dependencia pública.

De la fundamentación de este Decreto se desprende que la mayoría de los inmuebles donde tiene asiento la Administración se encuentran destinados a oficinas que tienen por objeto la promoción, desarrollo y salvaguarda de los derechos humanos fundamentales (como el derecho a la vida, a la seguridad colectiva e individual, a la salud, al acceso a la Justicia, etc.) y su ocupación por parte de huelguistas interfiere y hasta eventualmente hace nulo el desarrollo de los mismos.

El gobierno justifica este Decreto en la necesidad de mantener, cumplir y proteger la totalidad de estos derechos.

Cabe preguntarse si esta norma es un avance hacia un modelo más reglamentado de las relaciones colectivas de trabajo en nuestro país.

2. Marco Normativo superior

Tal como señalara Ermida, “cualquier análisis jurídico- y más aún si trata de derechos fundamentales o derechos humanos- debe partir de la consideración del marco normativo de jerar-

quía superior, esto es, de las normas, derechos y principios supra ordenados al legislador común y al intérprete, por la Constitución y las normas internacionales”.³

El marco normativo superior está integrado por el artículo 57 de la Constitución,⁴ los Pactos y Declaraciones de derechos humanos, el CIT 87 y los pronunciamientos del Comité de libertad sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT. Nuestra Constitución ordena la promoción de la acción sindical, reconoce el derecho de huelga y prevé su reglamentación.

La ocupación de los lugares de trabajo, se considera por la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria como una modalidad, manifestación o expresión del derecho de huelga.

El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT mantienen una jurisprudencia que considera a la ocupación como una modalidad del derecho de huelga, con la limitación justificada cuando deje de ser pacífica.⁵

3. El nuevo Decreto sobre ocupación. Ámbito de aplicación

Iniciaremos nuestro análisis haciendo alusión al alcance subjetivo del Decreto, del que corresponde decir que alcanza a los trabajadores de cualquier dependencia pública, con independencia de su naturaleza jurídica.

Se inicia entonces la parte dispositiva de la norma, con una definición amplia de trabajadores públicos, colocando -a los efectos de esta disposición- en pie de igualdad a los policías y los funcionarios de UTE, a los funcionarios judiciales y a los militares, a los de Presidencia y a los que se desempeñan en los hospitales públicos y así podríamos seguir. Esta enumeración que realizamos, muestra al ojo del hombre común, la distancia que hay entre esos distintos servidores públicos y coloca al operador jurídico en la obligación de señalar la diferencia estatutaria que hay entre unos y otros, elemento que debió haber actuado como inhibidor de una única solución al problema que afrontaba el Estado⁶ administrador.

Tan amplio es el ámbito de aplicación subjetivo, que se prevé su aplicación a los gobiernos departamentales, siempre que estos lo soliciten (art. 3to.). La autonomía departamental (arts. 262 y sgs. de la Constitución) hace que no pueda extenderse la norma en forma imperativa, pero si se sugiere.

4. El contenido material del Decreto. Desocupación de Oficinas Públicas

En la actividad privada, la facultad para solicitar al Ministerio de Trabajo el desalojo de los trabajadores a través de la fuerza pública, está supeditada a que la medida de ocupación ponga en “grave riesgo” la vida, seguridad o salud de toda o parte de la población, o afecte “seriamente” el orden público.

Solamente procede la actuación del Ministerio del Interior en casos de excepción y cuando el daño ya se produjo, así como cuando la autoridad judicial lo dispone mediante sentencia firme. Se impone además la obligación al empleador de cumplir con las instancias de negociación y mediación con carácter previo, durante y después de la medida de ocupación.

En cambio, cuando el Estado es el empleador, el marco normativo respecto a la desocupación de las entidades públicas es más beneficioso.

Así, en la misma frase que establece el ámbito de aplicación (art. 1º) y sin dejar lugar a dudas sobre la inmediatez entre la acción (ocupación) y la reacción, se establece que el jerarca de la dependencia ocupada, solicitará al MTSS el desalojo. Una oración final suaviza la medida, previendo que éste en forma “perentoria” procederá a tentar una conciliación, sujeto a la deposición de la ocupación en forma “inmediata”.

Las expresiones utilizadas dejan ver el ritmo que se impone al procedimiento y a los trabajadores ocupantes, dónde la condición para tentar una conciliación, es desocupar. Con esta redacción, queda claro que el Estado no negocia (o no concilia) con sus dependencias ocupadas, lo que constituye una limitación al ejercicio del derecho de huelga, reconocido en el art. 57 inc. 3° de la Carta. Efectivamente, en esta forma la solución normativa colide con la disposición constitucional por cuánto aún cuando no prohíbe la ocupación en forma expresa, la priva de sus efectos o le resta eficacia al no haber negociación mientras se continúe con la misma.

Couture, define la conciliación⁷ como “el acuerdo o avenencia de partes que, mediante renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual.” Y a lo perentorio como un “atributo o calidad del término procesal que caduca por el sólo ministerio de la ley...”. Cabanellas⁸, define la perentoriedad como algo “Sin dilación.//Con urgencia.” Y expresa que perentorio viene del latín *perimere*, perecer, extinguirse: lo concluyente o decisivo; trata de algo urgente, apremiante.

Toda la redacción entonces, lleva al MTSS a intentar una conciliación en forma urgente, apremiante, siempre que los ocupantes “depongan su medida en forma inmediata”. La conciliación, medio extraordinario de conclusión de conflictos, se condiciona a que cese la ocupación en forma previa. De esta manera, lo que debería ser resultado del proceso conciliatorio, se convierte en condición para su realización, desnaturalizando el instituto.

En el art. 2° del Decreto se prevé que “Si la conciliación resultara inútilmente tentada, la mencionada Secretaría de Estado procederá a intimar la desocupación inmobiliaria de los ocupantes...”. La hipótesis en cuestión, sólo resulta aplicable para el caso que los ocupantes se nieguen a cumplir con la desocupación previa, porque como veíamos no hay conciliación sin que los ocupantes depongan de su medida en forma inmediata. Por esta razón, concluimos que en puridad no existe conciliación durante la ocupación, sino exclusivamente se abriría una instancia de conciliación para el caso de cesar aquella.

La etapa final, se reserva a la fuerza pública, quien deberá proceder al desalojo.

Consideración especial merece la falta de plazos, sustituidos por expresiones como inmediatez y perentorio. Se trata de una norma que crea un procedimiento vertiginoso.⁹

Enfrentamos una restricción al derecho de huelga para los funcionarios públicos, sin que la Constitución o las normas internacionales concuerden con la solución dada por el Estado uruguayo. En este sentido, el CIT N° 87 art. 9 abre a los Estados miembros la posibilidad de regular, aún restringiendo, la huelga en los servicios policiales y militares, no así a los funcionarios públicos en general.

Analizada la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta Edición (revisada) 2006, se extraen los límites dispuestos por la Organización, la que prevé que tanto para la función pública o servicios esenciales, se puede restringir o aún prohibir, cuando la huelga pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional y siempre que esas restricciones vayan acompañadas de garantías compensatorias.¹⁰ El otro punto sobre el que hacen hincapié los fallos, es el que refiere a funcionarios que ejercen la autoridad como destinatarios de esa restricción.¹¹

En el párrafo 584, se expresa: “No parece apropiado que todas las empresas del Estado sean tratadas sobre la misma base en cuanto a las restricciones al derecho de huelga, sin distinguir en la legislación pertinente entre aquellas que son auténticamente esenciales y las que no lo son.” Esta apreciación, que compartimos en su totalidad, es la que puede realizarse a la norma en examen, la que restringe el derecho de huelga, sin distinguir los servicios a quienes se aplica y los derechos y obligaciones de los funcionarios sobre quienes se aplica. No puede aplicarse una norma igual a los desiguales, porque lo único que se logra con ello es profundizar las desigualdades.

Por otra parte, no puede perderse de vista que el órgano llamado a conciliar forma parte del

mismo Estado que legisla y que es cuestionado por sus trabajadores (ocupantes). Una solución tal vez más garantista, habría sido la de someter el conflicto a un Tribunal imparcial o a un arbitro, en el que ambas partes pudieran depositar su confianza.¹²

Asimismo y haciendo caudal del interés que pudiera tener el gobierno por respetar el derecho al trabajo de los trabajadores que no acompañan la medida¹³, podría generarse una disposición contemplativa de este derecho a la vez de respetar, los principios y derechos que se derivan del bloque de constitucionalidad.

De acuerdo a lo que establece el artículo 4 durante el término en que se mantenga la ocupación la organización sindical a cargo deberá garantizar:

a) Que inmediatamente de producida la misma se deje constancia documentada del estado de los bienes muebles e inmuebles;

b) que la organización sindical más representativa de los trabajadores ocupantes, adopte las medidas que considere apropiadas para prevenir daños en las instalaciones, maquinarias, equipos y bienes de la Administración o de terceros, así como aquellas destinadas a prevenir o corregir de forma inmediata, en caso de producirse, los actos de violencia;

c) que se tomen las medidas tendientes a preservar bienes perecederos o a mantener en funcionamiento los procesos que no pueden ser interrumpidos sin poner en riesgo la viabilidad de la explotación y/o la estabilidad laboral de los trabajadores de la dependencia objeto de ocupación;

d) que en ningún caso los ocupantes asuman la gestión total o parcial de la dependencia.

Se da claramente un tratamiento diferenciado en el procedimiento para la desocupación de lugares de trabajo públicos y privados. Lo cual fue duramente objetado por el sector empresarial.

Finalmente se estipula que la notificación de la intimación administrativa prevista se realizará en la persona de la organización representativa de los trabajadores y por cedulón genérico fijado en la puerta del establecimiento ocupado.

5. Conclusiones

1) El fenómeno de las ocupaciones de los lugares de trabajo trajo como consecuencia que se reglamentara al respecto la desocupación de los mismos, tanto en el sector privado como en el público.

2) Este Decreto fue una de las respuestas del sistema político frente al conflictivo clima laboral, confirmando de esta forma que el modelo de las relaciones laborales colectivas de nuestro país, tiende a ser más reglamentado.

3) La reglamentación de la ocupación para los funcionarios públicos, va en sentido inverso a la previsión del inciso tercero del artículo 57 de la Constitución de la República, en tanto establece que la huelga como derecho gremial se reglamente a efectos de su ejercicio y efectividad, no de su limitación.

REFERENCIAS

¹ La norma fue suscrita en momentos en que el gobierno enfrentaba una ola de huelgas de funcionarios de la salud, de la banca, educación, judiciales, notarios, empleados municipales y de la administración estatal. Asimismo movilizaciones de los controladores aéreos, de los funcionarios de la aduana, de los de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y de los trabajadores de la carne entre otras. Los conflictos se suceden cuando la economía crecía a índices históricos del 8% anual y en el marco del debate parlamentario sobre el presupuesto para los próximos cinco años y la actividad en los consejos de salarios, en los que empresarios y tra-

bajadores negociaban los ajustes de las retribuciones por sector.

² Las leyes N° 17.940 con los medios de protección a la actividad sindical, la N° 18.566 con el sistema de negociación colectiva, la ley 18.508 de negociación colectiva en el sector público, las leyes N° 18.099 y N° 18.251 sobre tercerización, la ley N° 18.441 con el régimen del trabajador rural, la ley N° 18.065 sobre la regulación del régimen del trabajador doméstico, la ley N° 18.387 con la protección de los acreedores laborales en la nueva ley concursal entre otras.

³ Ermida, Oscar. Ocupaciones y Solución de conflictos colectivos: Aproximación al Decreto 165/06 de 30 de mayo de 2006, en Rev. Derecho Laboral Tomo XLIX-N| 222, Abril-Junio 2006, pág. 470.

⁴ ...”Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”

⁵ Ermida, Oscar. Ocupación y Soluciones de conflictos colectivos Ob. cit. pág. 471.

⁶ El art. 59 de la Constitución expresa: “La ley establecerá el Estatuto del Funcionario sobre la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario. Sus preceptos se aplicarán a los funcionarios dependientes: A) Del Poder Ejecutivo, con excepción de los militares, policías y diplomáticos, que se regirán por leyes especiales. ...D) De los Servicios Descentralizados, sin perjuicio de lo que a su respecto se disponga por leyes especiales en atención a la diversa índole de sus cometidos.”

Esta disposición muestra una distinción realizada por una norma de primer nivel, que alcanza a priori a cuatro grandes grupos: policías, militares, diplomáticos y funcionarios de los servicios descentralizados.

⁷ Vocabulario Jurídico, E. J. Couture, págs. 159 y 451. Ed. Depalma, Bs. As., 1976.

⁸ Diccionario Enciclopédico de Derecho usual, G. Cabanellas, T. II y VI, 21° Edición, Ed. Heliastar S.R.L., 1989.

⁹ Aún las 24 horas del art. 6° del Decreto 165/006 del 30/05/006, establecidas a efectos de que el MTSS y el competente en el respectivo ramo de actividad, tengan la facultad de intimar bajo apercibimiento de la fuerza pública, la desocupación inmediata de la empresa o institución ocupada resultan un exceso.

¹⁰ C. 573: “El Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiese causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias.”

C. 574: “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública sólo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.”

¹¹ C. 576: “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población).

¹² C. 629: “La decisión final de declaración de ilegalidad de las huelgas, no debería ser pronunciada por el gobierno, particularmente en aquellos casos en que éste es parte en un conflicto.”

¹³ La Comisión observa que en sus comentarios sobre la aplicación del Convenio núm. 98, la Organización Internacional de Empleadores (OIE), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) recordaron que al examinar el caso núm. 2699, el Comité de Libertad Sindical estimó 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 y pidió al Gobierno que vele por el respeto de estos principios en las normas reglamentarias que se dicten y en la práctica. Según la OIE, la CIU y la CNCS, el Gobierno no ha dictado normas para reglamentar los principios mencionados y en los hechos las empresas siguen siendo ocupadas por los trabajadores, se impide el derecho al trabajo de los no huelguistas y en algunos casos se ha impedido a la dirección de la empresa el ingreso a la misma. A este respecto, la Comisión pide al Gobierno que informe en su próxima memoria sobre las medidas que ha adoptado en relación con este asunto. CEACR: Solicitud directa individual sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección

del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) Uruguay (ratificación: 1954) Envío: 2011 Documento No. (ilo-lex): 092011URY087.